

**Fylkesmannen i Nordland**

Moloveien 10

8002 Bodø

Telefon: 75531500

Telefaks: 75520977

E-post: fmnopost@fylkesmannen.no

Hjemmeside: <http://www.fylkesmannen.no/nordland>**Nytt eDocument**

<b>Prosessforløp</b>		
Kommune Fauske	E-postadresse berit.johnsen@fauske.kommune.no	
Dato for:		
Oppstartsvedtak 02.10.2014		
Felles utredning		
Start 01.01.2016	Ferdigstillelse 08.03.2016	Deltakere Intensjonsgrunnlag for Saltdal, Fauske, Sørfold, Hamarøy og Tysfjord
Start	Ferdigstillelse	Deltakere
Start	Ferdigstillelse	Deltakere
Start	Ferdigstillelse	Deltakere
Start 0-alternativet 17.02.2016		
Ferdigstillelse av 0-alternativet 05.04.2016		
Nabopratt		
Start 12.05.2015	Slutt 16.03.2016	
Intensjonsavtaler		
Dato 16.03.2016	Avtaleparter Fauske, Saltdal, Sørfold, Hamarøy, Tysfjord	
Dato	Avtaleparter	
Dato	Avtaleparter	
Dato	Avtaleparter	
Retningsvalg 05.04.2016		
Innbyggerinvolvering		
Start 25.04.2016	Slutt 29.05.2016	
Endelig vedtak 23.06.2016		

<b>Beskrivelse</b>
Resultat endelig vedtak 1.Fauske kommunestyre viser til sine tidligere vedtak i sak 82/14, 2. oktober (29 mot 1 stemme) og sak 100/16, 5.

april (enstemmig vedtak). Her har kommunestyret i tilnærmet 2 enstemmige vedtak gjort det klart at kommunens innbyggere skal inviteres til folkeavstemning for å velge mellom fire ulike prinsipielle alternativer, før kommunestyret fatter endelig vedtak.

2.Resultatet av folkeavstemningen i Fauske kommune er at 60,42 % av velgerne ønsker at Fauske kommune fortsetter som egen kommune i fremtiden.

3.Rådmannens 0-alternativutredning konkluderer med at Fauske kommune i overskuelig fremtid er rustet til og vil klare seg som egen kommune. Med bakgrunn i dette og resultatet av folkeavstemningen vedtar Fauske kommunestyre at Fauske kommune skal bestå som egen kommune.

#### Kort beskrivelse av nabopratt

Den 12. mai 2015 hadde Fauske formannskap felles møte med Bodø formannskap.

I perioden januar - mars 2016 ble det gjennomført flere møter med kommunene Saltdal, Fauske, Sørfold, Hamarøy og Tysfjord.

#### Retningsvalg

#### Kort beskrivelse av innbyggerinvolvering

Folkeavstemning 29. mai med forhåndsstemming i perioden 25. april - 27. mai. Valgdeltakelse på 21,9 %. For resultat se vedlagte kommunestyresak 138/16.

3 folkemøter: Fauske sentrum 2. mai, Sulitjelma 9. mai og Valnesfjord 10. mai.

#### Kommuner en ønsker å slå seg sammen med

#### Prossesser det jobbes videre med

### Vedlegg

Vedleggslisten skal bestå av følgende:

- Endelig vedtak med saksutredning
- Felles utredninger
- Utredning av 0 – alternativet der alenegang er valgt
- Alle politiske vedtak som omhandler kommunereformen som er gjort i reformperioden
- Eventuelle grensejusteringssaker eller andre spesielle saker/forhold
- Innbyggerinvolvering – hvordan er det gjennomført, når er det gjennomført, og hva er resultatet?
- Eventuelle intensjonsavtaler
- Andre dokumenter kommunen vurderer som relevant for vedtaket.

Hvis flere elementene i vedleggslisten fremkommer i samme dokument, må det tydeliggjøres i oversendelsen hvor man finner dem.

Eventuelle kommentarer til vedleggsliste

Beskrivelse	Vedlegg
K-sak 138/16 - Endelig vedtak	K-sak 138-16_Kommunereformen - Endelig beslutning for Fauske kommune.pdf
K-sak 138/16 - Vedlegg 1	K-sak 138-16_Vedlegg 1 - Valgbok 2016 - Folkeavstemningen.pdf
K-sak 138/16 - Vedlegg 2	K-sak 138-16_Vedlegg 2 - KOMMUNEREFORMEN FRAM TIL ENDELIG VEDTAK I KOMMUNENE (INNEN 1.JULI), OG FYLKESMANNENS TILRÅDNING (INNEN 1.OKTOBER 2016).pdf
K-sak 82/14 - Oppstart	K-sak 82-14_Kommunereformen.pdf
F-sak 8/16 - Arbeidsgruppe	F-sak 8-16_Kommunereformen i Salten.pdf
F-sak 8/16 - Vedlegg 1	F-sak 8-16_Vedlegg 1 - Mulighetsstudier for Salten - Sluttrapport 16092015.pdf
F-sak 8/16 - Vedlegg 2	F-sak 8-16_Vedlegg 2 - AU-sak 1415 - Vedlegg Utredningsnotat A.pdf
F-sak 8/16 - Vedlegg 3	F-sak 8-16_Vedlegg 3 - Utredningsnotat B - endelig.pdf
F-sak 8/16 - Vedlegg 4	F-sak 8-16_Vedlegg 4 - Utredningsnotat C.pdf

Beskrivelse F-sak 8/16 - Vedlegg 5	Vedlegg F-sak 8-16_Vedlegg 5 - Utredningsnotat D.pdf
Beskrivelse F-sak 8/16 - Vedlegg 6	Vedlegg F-sak 8-16_Vedlegg 6 - VIDERE ARBEID MED KOMMUNEREFORMEN.pdf
Beskrivelse K-sak 100/16 - 0-alternativet	Vedlegg K-sak 100-16_Kommunereformen - 0 alternativet - Indre Salten.pdf
Beskrivelse K-sak 100/16 - Vedlegg 1	Vedlegg K-sak 100-16_Vedlegg 1 - Rådmannens vurdering av 0 - FAUSKE_endelig versjon 2103.pdf
Beskrivelse K-sak 100/16 - Vedlegg 2	Vedlegg K-sak 100-16_Vedlegg 2 - Forslag intensjonsavtale Indre Salten NY.pdf
Beskrivelse K-sak 100/16 - Vedlegg 3	Vedlegg K-sak 100-16_Vedlegg 3 - Intensjongrunnlag Indre Salten - endelig rapport.pdf
Beskrivelse Annonse folkemøter	Vedlegg kommunereform+valg+og+folkemøter+annonse.jpg
Beskrivelse Presentasjon folkemøter og folkeavstemning	Vedlegg Folkemøter vår 2016.pdf
Beskrivelse Følgeskriv	Vedlegg Kommunereformen - Følgeskriv.pdf

## FAUSKE KOMMUNE

### SAKSPAPIR

	JournalpostID: 15/15297	
	Arkiv sakID.: 14/2646	Saksbehandler: Even Ediassen
Sluttbehandlede vedtaksinnstans: Formannskap		
Sak nr.: 008/16	FORMANNSKAP	Dato: 02.11.2015

### KOMMUNEREFORM I SALTEN

Vedlegg: Rapporter fra BDO (5 stk)

#### Sammendrag:

Det foreligger nå totalt 5 rapporter fra BDO med bakgrunn i det utredningsoppdraget de har hatt fra Regionrådet og kommunestyret. Rapportene består av delrapport A-D samt sluttrapport som er en oppsummerende rapport med hovedkonklusjoner.

*Kommunestyret har i sak 082/14 gjort følgende vedtak:*

- 1. Fauske kommune er opptatt av å avklare følgende alternative modeller:
  - a. Fauske som egen kommune
  - b. Indre Salten
  - c. Sammenslåing med Bodø kommune
  - d. Stor-Salten*
- 2. Saken skal til folkeavstemming jfr. tidligere vedtak og det skal legges opp til folkemøter og god inkludering. Det utarbeides en informasjonsplan.*
- 3. Det kalles inn til kommunestyremøte med tema kommunestruktur så snart oppgavemeldinga fra regjeringa er kommet (1. tertial 2015).*
- 4. Etter avklaringer fra Salten regionråd og LVK, samt temadag og folkemøter, legges saken ut til folkeavstemning.*
- 5. Fremdriftsplan som vedtatt av Salten regionråd med endelig avklaring i 2016.*
- 6. Formannskapet er styringsgruppe.*

#### Saksopplysninger:

Som styringsgruppe for prosessen er det nå viktig at Formannskapet går gjennom rapportene som foreligger og fatter en avgjørelse om hvordan prosessen skal håndteres videre med bakgrunn i konklusjonene i rapporten.



Når det gjelder kommunestyrets vedtak (referert ovenfor) kan det bemerkes at i pkt 2 ble det utformet et forslag til felles informasjonsplan som ble behandlet i Regionrådet. Planen inneholdt både felles tiltak i regi av alle kommunene, men også kommunevise tiltak. Denne planen er ikke satt i verk med bakgrunn at den enkelte kommune selv ønsket å ha styring på utførelse av informasjonstiltak.

Det er gjennomført møter med Bodø kommune, men det er ikke foretatt reelle diskusjoner om innholdet i pkt 1 c.

Temamøte iht pkt 3 er ikke gjennomført.

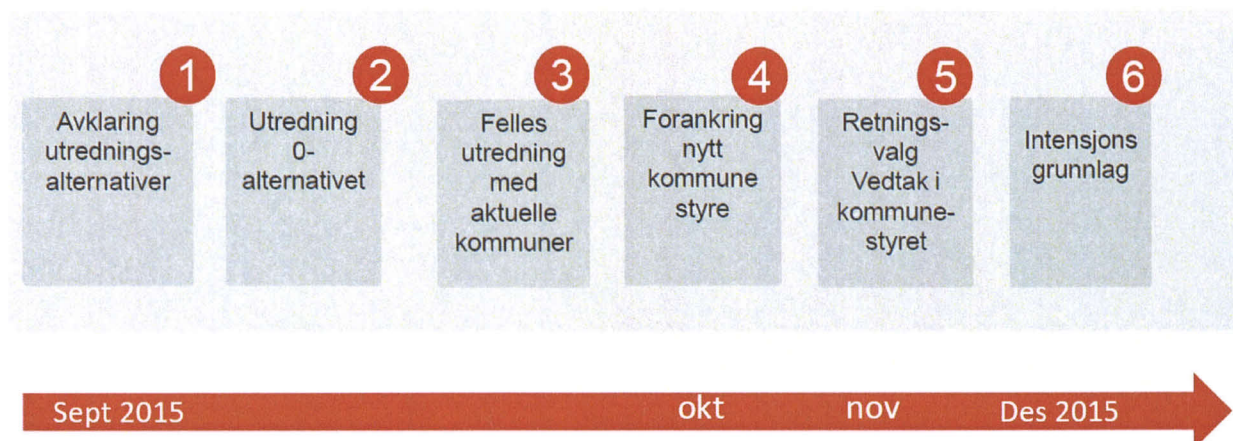
---

### Saksbehandlers vurdering:

Formannskapet bør som minimum ta stilling til følgende utfordringer;

1. Utgjør BDOs rapporter et tilstrekkelig grunnlag for å gå videre i prosessen eller bør det fremlegges tilleggsutredninger.
2. Fremdriftsplan; en endelig avgjørelse må fattes i kommunestyremøte i juni 2016. Forut for dette må det være gjennomført en folkeavstemming samt dialog med nabokommuner. Fylkesmannen har lagt følgende milepælsplan til grunn for arbeidet i kommunene i 2015:

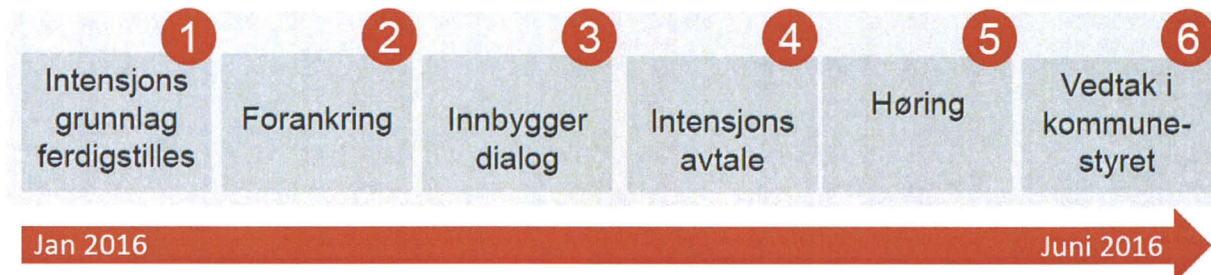
## Milepæler – arbeidsfase høst 2015



3. Dersom Fauske kommune skal opprettholde fremdrift i saken, jfr Fylkesmannens plan er det nødvendig at det nye kommunestyret starter behandlingen av prosessen videre. Pkt 4 med forankring i kommunestyret av utredningen, bør derfor foretas i kommunestyremøte 12 november. Deretter bør det fattes et retningsvalg i møtet i desember 2015.

For fremdriften i 2016 har Fylkesmannen lagt følgende fremdriftsplan til grunn:

## Milepæler beslutningsfase vår 2016



Rådmannen fremlegger saken uten forslag til vedtak, men det anbefales at styringsgruppen overfor kommunestyret foreslår de nødvendige tiltak for å drive prosessen videre.

---

### FOR-008/16 VEDTAK- 02.11.2015

**Nils-Christian Steinbakk (FL) foreslo på vegne av FL og R:**

Formannskapet nedsetter et arbeidsutvalg bestående av:

- Jørn Stene
- Linda Salemonsén

Rådmannen tiltrer som sekretær.

Utvalgets mandat er å inngå samtaler med Sørfold og Saltdal kommuner for derigjennom vurdere om et Indre Salten alternativ er aktuelt.

For øvrig viser formannskapet til sak 82/14.

**Per-Gunnar Skotåm (R) foreslo til arbeidsutvalget:**

- Ottar Skjellhaug

FL/R' forslag og R's forslag ble enstemmig vedtatt.

#### **VEDTAK:**

Formannskapet nedsetter et arbeidsutvalg bestående av:

- Jørn Stene
- Linda Salemonsén
- Ottar Skjellhaug

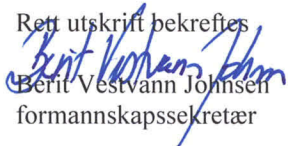
Rådmannen tiltrer som sekretær.

Utvalgets mandat er å inngå samtaler med Sørfold og Saltdal kommuner for derigjennom vurdere om et Indre Salten alternativ er aktuelt.

For øvrig viser formannskapet til sak 82/14.

---

Retts utskrift bekrefies

  
Berit Vestvann Johnsen  
formannskapssekretær

Utskrift sendes:

Rådmannen

Linda Wangen Salemonsens

Ottar Johan Skjellhaug

Jørn I. Stene

Røsvikvn. 57

Emil Knudsensv. 5A

Bringslivn. 71

8218

8230

8215

FAUSKE

SULITJELMA

VALNESFJORD



# Utredning av kommunestruktur Salten regionråd

Oslo, 16. september 2015



## INNHOLDSFORTEGNELSE:

1.	INNLEDNING .....	3
2.	SAMMENDRAG .....	4
3.	MANDAT, AVGRENSNING OG METODE .....	6
4.	KORT BESKRIVELSE AV KRITERIER KNYTTET TIL VURDERING AV ALTERNATIVER .....	7
4.1.	TJENESTEUTØVELSE OG MYNDIGHETSUTØVELSE .....	8
4.2.	SAMFUNNS- OG NÆRINGSUTVIKLING .....	8
4.3.	LOKALDEMOKRATI .....	8
4.4.	ØKONOMI .....	9
5.	NULL-ALTERNATIVET .....	10
5.1.	TJENESTEYTER .....	10
5.2.	SAMFUNNS- OG NÆRINGSUTVIKLING .....	12
5.3.	LOKALDEMOKRATI .....	13
5.4.	ØKONOMI .....	13
6.	SALTENSAMLET .....	14
6.1.	OVERORDNET BESKRIVELSE AV ALTERNATIVET .....	14
6.2.	TJENESTEYTER .....	14
6.3.	SAMFUNNSUTVIKLING .....	17
6.4.	LOKALDEMOKRATI .....	19
6.5.	ØKONOMI .....	22
7.	NORDRE, INDRE OG YTRE SALTEN .....	31
7.1.	OVERORDNET BESKRIVELSE AV ALTERNATIVET .....	31
7.2.	TJENESTEYTER .....	31
7.3.	SAMFUNNSUTVIKLING .....	34
7.4.	LOKALDEMOKRATI .....	37
7.5.	ØKONOMI .....	38
8.	«SALTENFJORDALTERNATIVET» .....	43
8.1.	OVERORDNET BESKRIVELSE AV ALTERNATIVET .....	43
8.2.	TJENESTEYTER .....	43
8.3.	SAMFUNNSUTVIKLING .....	46
8.4.	LOKALDEMOKRATI .....	48
8.5.	ØKONOMI .....	49
9.	OPPSUMMERING .....	54
9.1.	VURDERING AV ALTERNATIVENE I LYS AV REFORMEN .....	54
9.2.	BDOs ANBEFALING AV FREMTIDIG KOMMUNESTRUKTUR .....	57
9.3.	AVSLUTTENDE KOMMENTARER .....	58
10.	LITTERATURLISTE .....	59
	OFFENTLIG TILGJENGELIGE ARTIKLER OG RAPPORTER: .....	59

## 1. Innledning

Stortinget ga i forbindelse med behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 2015 sin tilslutning til at det gjennomføres en kommunereform. Reformen har til målsetting å styrke lokaldemokratiet, og sette kommunene i bedre stand til å møte dagens og fremtidens velferdsoppgaver. Dette skal blant annet skje gjennom å etablere en ny kommunestruktur med færre og mer robuste kommuner.

Prosjektet har som formål å utarbeide et godt grunnlag for kommunene, som er eiere av Salten regionråd til å gjennomføre lokale

prosesser i forbindelse med kommune-reformen.

Oppdraget er utført av BDOs rådgivingsavdeling, og innebærer en utredning av et faktabasert grunnlag, som vil være utgangspunktet for videre analyser. Vårt arbeid er således å anse som et rådgivningsoppdrag der vi, basert på det arbeidet som er gjort, oppsummerer, utdyper og begrunner våre analyser og konklusjoner til oppdragsgiver som er Salten regionråd.

Oslo, 16. september 2015 BDO AS

Morten Thuve

Partner

Sven Erik Antonsen

Prosjektleder

Øistein Harsem

Utreder

## 2. Sammendrag

I 2014 initierte Regjeringen en kommune-reform med mål om å skape mer robuste kommuner som ivaretar rollene som tjenesteyter, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena på en best mulig måte for sine innbyggere. I forlengelsen av Regjeringens stortingsmelding ble alle kommunene pålagt å utrede mulige kommunesammenslåinger. Salten regionråd, på vegne av regionens kommuner, bestilte således en utredning av kommunestrukturen i Salten-regionen.

Flere av Saltenkommunene har mange store utfordringer. Herunder kan vi nevne fraflytting, svak kommunaløkonomisk soliditet og mangel på en felles samfunns- og næringsstrategi i regionen. Med henblikk på kjente og mindre kjente utfordringer i regionen søkte denne utredningen å svare på følgende spørsmål: Er dagens kommunestruktur hensiktsmessig for å ivareta kommunenes lovpålagte oppgaver og gi innbyggerne et best mulig tjenestetilbud?

På bakgrunn av omfattende analyser av kommunenes rolle som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og lokaldemokratisk arena finner vi at dagens kommunestruktur ikke er hensiktsmessig sett opp mot formålene med reformen og de utfordringene som region har og vil stå foran i fremtiden. Det er i all hovedsak tre forhold som gjør at dagens kommunestruktur ikke er hensiktsmessig. For det første har flere kommuner i regionen store utfordringer knyttet til små fagmiljøer og lav kapasitet internt i egen organisasjon. Disse forholdene gjør de mindre kommunene sårbare for utforutsette hendelser og medfører utfordringer knyttet til å ivareta rollen som myndighetsutøver og tjenesteyter. Dette vil i tillegg påvirke kommunenes evne til å håndtere eventuelle nye oppgaver som blir overført, samt muligheten til å håndtere den fremtidige eldrebølgen. For det andre er dagens kommuner preget av en høy andelsmessig sysselsetting i offentlig sektor og følgelig en lav andel sysselsatte i privat næringsliv sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Regionen vil i fremtiden være avhengig av en

helhetlig samfunns- og næringsstrategi som kan søke å videreutvikle næringslivet i regionen. Flere av de små kommunene har ikke prioritert å ha ansatte som jobber aktivt med dette området, noe som gjør det utfordrende å skape en helhetlig strategi i regionen på tvers av alle kommunene. For det tredje har flere av kommunene en svak økonomi. Mange kommuner sliter med ustabile resultater og har en lav investeringsevne. I tillegg vil flere av kommunene ha store utfordringer med et fremtidig investeringsbehov i tjenestene, særlig knyttet til de eldre som et viktig forhold å vurdere i et fremtidsperspektiv. Her mener vi at mange av de små kommunene ikke er rustet til å kunne håndtere dette.

Vi anbefaler derfor at kommunene i Salten ser på mulighetene for å skape nye større kommuner i regionen. Våre analyser av fire scenarier konkluderer med en Stor-Salten kommune som inkluderer alle ni kommuner er det alternativet som er best egnet til å håndtere utfordringene regionen står ovenfor og som samsvarer med intensjonene bak reformen. Innenfor alle de fire utredningstemaene mener vi at Stor-Salten vil gi regionen et bedre utgangspunkt for å videreutvikle regionen.

En storkommune i regionen vil etter vår vurdering ha bedre forutsetninger for å kunne levere god tjenester til innbyggerne i fremtiden ved blant annet å gjøre det mulig å skape større fagmiljøer samt kapasitet i egen organisasjon. Vi mener at mulighetene for kompetanseutvikling og utveksling på tvers av eksisterende kommuner vil bli lettere innad i en ny storkommune. Dette vil kunne gi et mulighetsrom for fagutvikling og følgelig føre til en høyere kvalitet på de tjenestene som kommunen per dags dato leverer. Innenfor myndighetsutøving mener vi at en storkommune vil løse utfordringene knyttet til saksbehandling innenfor barneverns- og tekniske tjenester. Dette mener vi på bakgrunn av at en ny storkommune vil få stor kapasitet internt i egen organisasjon. Dette vil føre til at man er mindre sårbare for utforutsette hendelser og

kan på lengre sikt øke kvaliteten på tjenestetilbudet.

En ny storkommune har også bedre forutsetninger for å satse helhetlig på samfunns- og næringsutvikling i regionen. Regionen samlet har en god næringsstruktur og kan dra fordel av at man har tilgang på ulike naturressurser. Ved å samle ressurser knyttet til utvikling av næringslivet, tror vi at man er bedre rustet til å gjennomføre felles tiltak på tvers av regionen som potensielt vil kunne komme alle områder i en ny storkommune til gode. En ny storkommune er således bedre rustet til å arbeide strategisk med næringsutviklingsarbeid sammenlignet med kommunene hver for seg. I tillegg er det verdt å nevne at regionen i dag har en rekke fellesfunksjoner for alle kommunene, noe som gjør at det er naturlig å se for seg en ny storkommune. Herunder kan vi eksempelvis nevne flyplassen og sykehuset som er lokalisert i Bodø.

Til tross for de mulighetene som en slik storkommune vil kunne gi innbyggerne i regionen mener vi at denne kommunen vil ha utfordringer knyttet til store avstander mellom de ulike distriktene. En slik storkommune er derfor etter vår vurdering avhengig av at man etablerer kommunedelsutvalg med beslutningsmyndighet over blant annet innbyggernære tjenester som helsestasjonstjenester, barnehage og pleie- og omsorgstjenester. I tillegg vil det være et viktig punkt i forbindelse med sonderingene/forhandlingene å avklare ansvarsområdene til kommunedelsutvalgene. Områder som ofte har stort politisk fokus er lokalt samferdsel, næringsutvikling og arealdisponeringer og det må avklares hvordan den nye kommunen skal organisere sitt arbeid med disse oppgavene også.

Avslutningsvis er det verdt å nevne at denne utredningen har også sett på to andre scena-

rier som begge består av tre nye storkommuner. Utredningen finner at de to scenariene også er å foretrekke sammenlignet med dagens null-alternativ.

Vår vurdering av alternativet Nordre, Indre og Ytre Salten er at de to sistnevnte kommunene vil være store nok til at man kan bygge opp tilstrekkelig store fagmiljøer innenfor blant annet tekniske tjenester, barnevern og pleie- og omsorg. For Nord-Salten så vurderer vi det dit hen at man fortsatt vil være for små. Innenfor samfunns- og næringsutvikling vil Indre og Ytre Salten gjenspeile NIBRs bo- og arbeidsmarkedsregionoppdeling av Nordland (med unntak av Meløy). Alle tre kommunene i dette alternativet vil få økt ressurser som kan brukes til nærings- og samfunnsutvikling. Nord-Salten vil fortsatt være relativ liten og vil trolig ha mer begrensede ressurser å avsette til samfunns- og næringsutvikling.

Det siste alternativet bestående av Saltenfjord, Meløy og Nordre-Salten vurderer vi dit hen at Saltenfjord kommune vil være store nok til å kunne bygge opp tilstrekkelig kapasitet i egen organisasjon. Saltenfjord kommune vil således være bedre rustet til å tilby kvalitativt gode tjenester gjennom å etablere større fagmiljøer. Denne kommunen vil også være mindre sårbare i sine myndighetsoppgaver som saksbehandling innenfor barnevern- og tekniske tjenester. Saltenfjord er også en integrert bo- og arbeidsmarkedsregion om vi tar utgangspunkt i NORUTs definisjon av begrepet. Dette gjør at man har et godt utgangspunkt for å videreutvikle samfunns- og næringsutviklingen i den kommunen. Den nye kommunen vil få økt ressurser som kan brukes til strategisk nærings- og samfunnsutviklingsarbeid.



### 3. Mandat, avgrensning og metode

Dette dokumentet er sluttrapporten i kommunestrukturutredningen i Salten region. Sluttrapporten baserer seg på en serie på fire delutredninger, og må således ses i sammenheng med dette. Sluttrapporten vil omfatte både offentlig kjente og kanskje mindre kjente sammenhenger. Selv om mye er kjent hver for seg, særlig for engasjerte lokalpolitikere og kommunens ledelse, er det ment at sammenstillingen skal gi en helhetlig oversikt som kan danne et felles utgangspunkt for drøftelsene om kommunesamarbeidet.

Mandatet i denne sluttrapporten har vært å utrede fire ulike kommunestrukturalternativer i Salten regionen bestående av fem ulike kommunekonstellasjoner. Scenariene er som følger:

1. Null Alternativet (videreføring av dagens struktur)
2. Salten samlet (for dette scenariet vil alle kommunene danne en ny kommune i regionen)
3. Nordre, Indre og Ytre Salten alternativet bestående av Nordre (Hamarøy og Steigen), Indre (Fauske, Saltdal og Sørfold) og Ytre (Bodø, Beiarn, Gildeskål og Meløy)
4. Saltenfjord alternativet bestående av Nordre (Hamarøy og Steigen), Saltenfjord (Beiarn, Bodø, Fauske, Gildeskål, Saltdal og Sørfold) samt Meløy for seg selv

Utredningen av de ulike alternativene vil være avgrenset til de fire utredningstemaene som tidligere er utredet i de fire delutredningene. Utredningstemaene er som følger:

- Tjenesteproduksjon og myndighetsutøving
- Samfunns- og næringsutvikling
- Lokaldemokrati
- Økonomi

Sluttrapporten inneholder analyser av alternativene samt en oppsummering som inkluderer en vurdering av de ulike alternativene.

BDO ønsker i tillegg at sluttrapporten skal bidra til de lokale prosessene i Salten gjen-

nom å mobilisere sentrale interessenter som; kommunenes politikere, administrativ ledelse og øvrige ansatte. Skape engasjement og entusiasme på den ene siden, og samtidig bidra til en best mulig opplyst og objektiv dialog om konsekvenser av kommunereformen på den andre siden.

Vi har benyttet oss av et kvalitativt studiedesign med innslag av kvantitative analyser. Dette innebærer at kommunene i Salten i all hovedsak vil bli analysert ved hjelp av ulike data hvor vi kombinerer bruk av tall og tekstforståelse for å analysere prosjektets hoveddeler. Denne metodiske innfallsvinkelen gjør at vi kan beskrive og analysere komplekse fenomener som vanskelig lar seg generalisere. I tillegg til dette har vi gjennomført statistiske analyser der utvalget har gjort dette mulig. Et eksempel på dette er sammenhengen mellom valgdeltagelse og befolkningsgrunnlag. Rapporten kombinerer litteraturstudier, dokumentanalyser, samt økonomiske og statistiske analyser.

Målsetningen med valget av metode har vært å maksimere validiteten i utredningen. Det vil si at vi søker å gjøre analysene så presise og gyldige som mulig. Begrensningen med metodene vi har valgt er derimot at funnene ikke lar seg generalisere utover den populasjonen vi har undersøkt. Men ettersom vårt mandat utelukkende omhandler kommunereformen i Salten mener vi metodene vi har valgt er hensiktsmessige for å få en fullstendig beskrivelse og forståelse av situasjonen i Salten.

Denne delen av analysen har tatt utgangspunkt i ulike informasjonskilder, herunder offentlig tilgjengelige rapporter, dokumenter fra Salten regionråd, samt tall og statistikk fra KOSTRA og SSB. Vi har kombinert ulike informasjonskilder for å kunne skape et oversiktlig bilde over situasjonen blant kommunene i Salten.

## 4. Kort beskrivelse av kriterier knyttet til vurdering av alternativer

Mandatet i denne sluttrapporten har vært å utrede tre ulike kommunestrukturalternativer i Salten-regionen bestående av fem ulike kommunekonstellasjoner, i tillegg til en vurdering av dagens struktur. For å kunne sammenligne disse alternativene mener vi det er hensiktsmessig å ikke fokusere på de ulike kommunekonstellasjonene som separate case-studier, men heller se på alternativene i en større kontekst hvor hele regionen blir vurdert. Dette gjør vi for lettere å kunne sammenligne de tre nye alternativene med hverandre, samtidig som vi også kan vurdere konsekvensene for regionen som en helhet. Scenariene er som følger:

1. Null Alternativet (videreføring av dagens struktur)
2. Salten samlet (for dette scenariet vil alle kommunene danne en ny kommune i regionen)
3. Nordre, Indre og Ytre Salten alternativet bestående av Nordre (Hamarøy og Steigen), Indre (Fauske, Saltdal og Sørfold) og Ytre (Bodø, Beiarn, Gildeskål og Meløy)
4. Saltenfjord alternativet bestående av Nordre (Hamarøy og Steigen), Saltenfjord (Beiarn, Bodø, Fauske, Gildeskål, Saltdal og Sørfold) samt Meløy for seg selv

Disse tre kommunestrukturalternativene er valgt ut i samarbeid med regionens rådmenn og baserer seg på ulike kriterier knyttet til dagens samfunnsstruktur i region Salten samt vedtak om sammenslåing fra de ulike kommunestyrene i regionen. Alternativ 2 - Salten samlet, inngår som en av de tre nye strukturalternativene basert på en antakelse om at det allerede eksisterer en slags identitet knyttet til region Salten, at det allerede eksisterer regionale samarbeid på en rekke tjenesteområder og at det på generelt grunnlag bør vurderes minst ett storkommunealternativ. Dette samarbeidet har blitt initiert av Bodø kommune.

Nordre, Indre og Ytre Salten pluss Saltenfjord alternativene er valgt ut som alternativer til å ha en regionovergripende storkommune.

Nordre, Indre og Ytre Salten er basert på NI-BRs inndeling etter *Bo- og arbeidsmarkedsregioner*, mens Saltenfjord alternativet er basert på NORUT sin *Utvidede bo- og arbeidsmarkedsregioner*. Det er også lagt til grunn mengden av IKS som eksisterer mellom de ulike kommunene da det er rimelig å anta at dette er en god indikator for hvilke kommuner som finner det naturlig å samarbeide.

Denne rapporten har, i tillegg til å ta utgangspunkt i dagens status, et fremtidsrettet perspektiv. Dette innebærer at vi gjør vurdering av hvordan en kommunestruktur kan organiseres på best mulig måte for å håndtere de utfordringene og mulighetene som regionen vil ha i et 50-års perspektiv.

Det er viktig å påpeke at vurdering av mulige effekter av opprettelsen av nye kommuner inneholder mange usikkerhetsmomenter. Dette omhandler både omfanget av effekter, og ikke minst når de forventede effektene kan realiseres. Flere studier som har tatt for seg konsekvensene av reformen i Danmark (inkludert vår egen spørreundersøkelse til danske rådmenn) finner, med noen unntak, få direkte effekter som følge av kommunereformen. Med unntak av at danske kommuner har fått bedre kontroll på økonomien og har i tillegg fått bedre kompetanse og kapasitet i egen organisasjon, så er det vanskelig å si noe om hvorvidt man har klart å bedre kvaliteten på tjenester som leveres. I tillegg er det usikkerheter knyttet til hvorvidt lokaldemokratiet er styrket eller svekket. Det er med andre ord hensiktsmessig å lage et skille mellom direkte og indirekte effekter og konsekvenser av en endret kommunestruktur i regionen. Et eksempel på en direkte effekt kan være en større sentraladministrasjon (gitt at man velger å sentralisere dette). Et eksempel på en indirekte effekt kan være muligheten til å videreutvikle tjenestetilbudet som følge av at en ny kommune får tilgang på økt kapasitet og kompetanse som følge av at man blir større.

Vurderingen av mulige positive effekter (direkte eller indirekte) vil derfor på flere områ-

der bli en vurdering av mulighetsrommet som nye større kommuner kan få i årene som kommer. Vil nye kommuner være bedre i stand til å håndtere den fremtidige eldrebølgen? Vil en ny kommune være bedre rustet til å ivareta kommunens rolle som myndighetsutøver? Slike spørsmål er av sentral karakter i en vurdering av alle de ulike alternativene.

I tillegg er det viktig å påpeke at slike vurderinger nødvendigvis vil medføre flere av de

samme vurderingene på ulike alternativer. Dette er fordi det er svært vanskelig å kunne gjøre klare skiller mellom nye kommuner med tilnærmet likt befolkningsgrunnlag.

Før vi går i gang med å vurdere de ulike scenariene vil vi først kort redegjøre for hvordan vi ønsker å vurdere de ulike utredningstemaene innenfor de ulike scenariene.

---

#### 4.1. Tjenesteutøvelse og myndighetsutøvelse

I en vurdering av dette utredningstemaet vil vi i all hovedsak fokusere på mulighetsrommet som kan finne sted innenfor de viktigste tjenesteområdene. Herunder vil vi blant annet vektlegge hvorvidt man vil kunne få bedre kapasitet i kommunen slik at man kan frigjøre midler til å videreutvikle tjenestetilbudet. Vi vil i den forbindelse gjøre vurderinger av hvorvidt en ny kommune vil kunne dra nytte av stordriftsfordeler.

I tillegg vil vi gjøre strukturelle vurderinger av de ulike tjenestene på basis av dagens tjenesteproduksjon. Relevante spørsmål herunder er hvorvidt en ny kommunestruktur vil ha direkte

effekt på lokaliseringen av dagens tjenesteproduksjon.

I vurderingen av effektene på myndighetsutøvelse vil vi i all hovedsak fokusere på hvorvidt de nye kommunene på lang sikt vil være bedre i stand til å ivareta rollen som myndighetsutøver. Herunder vil det være sentralt å se på hvorvidt nye kommuner i regionen vil ha bedre forutsetninger for å skape større fagmiljøer med bedre kapasitet innenfor eksempelvis tekniske tjenester og barnevernstjenester. Vi vil i tillegg drøfte hvorvidt nye større kommuner vil være bedre i stand til å redusere omfanget av inhabilitet.

---

#### 4.2. Samfunns- og næringsutvikling

I en vurdering av dette området vil vi fokusere på kommunenes rolle som samfunns- og næringsutvikler. Herunder vil vi blant annet fokusere på hvorvidt endringer i kommunestruktur kan få konsekvenser for utviklingen i eksempelvis bo- og arbeidsmarkedsregioner, og hvordan de ulike alternativene er med tanke på næringsstrukturer og pendling.

Vi har i tillegg vektlagt å fokusere på de fremtidige kommunenes mulighet til å arbeide

systematiske med næringsutvikling. I vurderingen av effektene vil vi i all hovedsak fokusere på å vurdere hvorvidt de nye kommunene vil på lang sikt være bedre i stand til å ivareta rollen som samfunnsutvikler. Herunder vil det være sentralt å se på hvorvidt nye kommuner i regionen vil ha bedre forutsetninger for å skape større fagmiljøer med bedre kapasitet innenfor eksempelvis planarbeidet.

---

#### 4.3. Lokaldemokrati

I utredningsnotat D gjorde vi en analyse av det lokalpolitiske landskapet i Salten og tok for oss eventuelle lokalpolitiske konsekvenser av en endring i regionens kommunestruktur. Alle kommunene i Salten praktiserer i dag en

formannskapsmodell, med noe variasjon i tilhørende utvalgsstruktur. Det er lite som tyder på at det vil ha stor nytteverdi å gå over til en parlamentarisk modell. Dette med bakgrunn i befolkningsgrunnlaget og de økte

kostnadene som er knyttet til en slik modell. BDOs generelle anbefaling er dermed å videreføre formannskapsmodellen uavhengig av ny fremtidig kommunestruktur.

Under formannskapsmodellen er det flere lovpålagte organ som kommunene allerede er kjent med fra dagens struktur. Disse er nærmere beskrevet i utredningsnotat D: kommunestyre, formannskap, administrasjonsutvalg, kontrollutvalg, valgstyre, eldreråd og råd for funksjonshemmede. Ut over det som er lovpålagt vil man måtte ta stilling til hvorvidt man vil opprette egne saksforberedende organ til kommunestyret (kommunestyrekomiteer) eller delegerer avgjørelsesmyndighet til faste utvalg med definerte ansvarsområder. Sistnevnte modell med faste utvalg er den mest utbredte blant dagens kommuner i regionen og vil dermed være godt kjent. Bodø har som eneste kommune i Salten praktisert en modell som kombinerer bruken av faste utvalg og kommunestyrekomiteer. Det kan være interessant å se på om dette er en modell som

med fordel kan videreføres i flere av de foreslåtte alternativene under kommunereformen. I tillegg vil vi også vurdere mulighetsrommet i kommuneloven, som er rettet mot kommunedelsutvalg.

Vår kartlegging viser at per i dag har alle kommunene i Salten valgt å ha flere kommunestyrerepresentanter enn lovens minstekrav. Totalt finnes det dermed 209 folkevalgte kommunestyrerepresentanter fordelt på de ni Saltenkommunene. Kommuneloven legger ingen føringer for maksimum antall kommunestyrerepresentanter, men det er ingen tvil om at de ulike alternativene for sammenslåing også vil medføre en sterk reduksjon i antallet kommunestyrerepresentanter totalt sett i regionen. BDO har derfor adressert hvordan man best mulig kan tilrettelegge for at man selv med færre kommunestyrerepresentanter fortsatt klarer å ivareta ombudsrollen og sikre innbyggermedvirkning i beslutningsprosessene i etterkant av kommunereformen.

---

#### 4.4. Økonomi

Som del av den økonomiske gjennomgangen for det enkelte alternativ vil vi sammenfatte status og utfordringer for de aktuelle kommunene som inngår i alternativet, samt en overordnet vurdering av økonomiske konsekvenser. Vi vil også se på effekter i forhold til inntektsoverføringer og øvrige tilskuddsordninger som vil være gjeldende ved det enkelte alternativ. Det er i samråd med oppdragsgiver besluttet at den økonomiske vurderingen av de ulike alternativene skal være på

et overordnet og generelt nivå, og det vil derfor ikke bli gjort forsøk på å regne ut innsparingspotensialer eller lignende innenfor de ulike tjenestoområdene. Dette hovedsakelig på grunn av usikkerheten som vil være knyttet til slike beregninger. Vi vil i tillegg vurdere konkrete tilskudd og økonomiske virkemidler som følge av de ulike alternativene og i tillegg se på inntekter og påvirkning på konsekvenskraft og andre inntekter knyttet til kraft.

## 5. Null-Alternativet

### 5.1. Tjenesteyter

#### 5.1.1. Vurdering av primærtjenestene

##### Barnehagesektoren

Gjennomgangen i delrapport B viste at utgiftene knyttet til dette tjenesteområdet varierer forholdsvis lite mellom kommunene, med unntak av Sørfold som i 2013 hadde de høyeste utgiftene. Gjennomsnittet for Saltenkommunene vedrørende utgiftene er derimot noe høyere sammenlignet med gjennomsnittet for Nordland og landet uten Oslo. Kommunene i Salten bruker i gjennomsnitt 9 500 kroner mer per barn i barnehagealder sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Årsakene til dette skyldes blant annet fraværet av private barnehager i flertallet av kommunene, flere små

barnehager og høy andel ekstra ressurser til styrket tilbud for førskolebarn. Et annet viktig moment er reiseavstandene i regionen og innad i flere kommuner som medfører klare smådriftsulempere. En ny kommunestruktur vil nødvendigvis ikke ha de dramatiske endringene på barnehagesektoren i Salten, ettersom barnehagene mest sannsynlig vil være lokalisert der de er per dags dato. Dette innebærer at dagens null-alternativ ikke nødvendigvis vurderes dårligere sammenlignet med eksempelvis Saltensamlet.

##### Grunnskolesektoren

I delrapport B så vi at det var relativt store forskjeller mellom kommunene i region vedrørende utgifter til dette tjenesteområdet. Analysene viste klare stordriftsfordeler knyttet til det å være en stor kommune er en årsaksfaktor som forklarer mye av variasjonen i utgifter. Større kommuner, som Bodø, har ofte større skoler sammenlignet med de mindre kommuner. En ny kommunestruktur vil nødvendigvis ikke ha de store endringene på

grunnskolesektoren i Salten ettersom skolene vil være lokalisert der de er per dags dato. Dette innebærer at smådriftsulempene fortsatt vil være til stede ettersom man er avhengig av å beholde skoler i små kommuner hvor det er relativt sett få barn. Slik sett vurderer ikke vi det dit hen at null-alternativet er lavere enn de øvrige alternativene i denne analysen.

##### Pleie- og omsorgssektoren

For dette tjenesteområdet har våre analyser (delrapport B) vist at Bodø har de laveste utgiftene per innbygger. Med unntak av Bodø var det ellers store variasjoner mellom kommunene innenfor både hjemmetjenester og institusjonstjenester. Årsakene til forskjeller mellom kommunene skyldes mange ulike faktorer, som andel brukere, og brukertyngde. Uavhengig av hvilke kommuner som ønsker å slå seg sammen vil fortsatt tjenestene måtte produseres lokalt i de ulike tettstedene i Saltenregionen. Dette innebærer at man ikke nødvendigvis kan dra fordel av stordriftsforde-

ler vedrørende den daglige utførelsen av hjemmetjenester og institusjonstjenester.

Det som derimot er klart er at flere av kommunene i regionen vil ha store utfordringer knyttet til å håndtere de utfordringene som den ventede eldrebølgen vil medføre for kommune-Norge. Mindre kommuner vil også ha store utfordringer knyttet til eventuelle nye oppgaver som overføres til kommunene i forbindelse med gjennomføringen av kommunereformen.

For Salten spesielt forventer man en relativt stor økning i antall eldre. Dette vil påvirke

både behovet for kompetanse og evnen til å tilby kvalitativt gode tjenester. Fra våre samtaler med representanter fra kommunene er det flere som har informert om at man har utfordringer knyttet til rekruttering av personell.

Fra 1. januar 2016 skal også alle kommuner ha etablert et øyeblikkelig døgntilbud. Dette tilbudet er rettet mot pasienter som har behov for medisinsk behandling, men hvor man

### Barnevernstjenesten

Innenfor barnevernstjenesten var det spesielt to kommuner (Steigen og Hamarøy) som skilte seg ut med et høyt ressursbruk per innbygger i målgruppen. For Hamarøy skyldes dette i stor grad (mer enn 50 % av nettoutgiftene i 2013) at de har et botiltak for enslige mindreårige flyktninger (Hamarøy internasjonale senter). Steigen, som er den andre kommunen med høyere forbruk til dette tjenesteområdet, har hatt en markant økning i utgiftene de siste fem årene.

---

#### 5.1.2. Myndighetsutøvelse

Flere av de små kommunene i Salten gav uttrykk for at det kunne være utfordringer knyttet til for tette bånd mellom ansatte og innbyggere. Innenfor enkelte tjenesteområder er det blant annet etablert faste samarbeid ved inhabilitet. I vår gjennomgang av dagens status innenfor myndighetsutøvelse har vi også sett at flere kommuner i regionen har utfordringer knyttet til små fagmiljøer og følgelig begrenset kapasitet i egen organisasjon. Med unntak av regionens største kommune Bodø, mener vi at dagens struktur vil medføre at

ikke har behov for sykehusinnleggelse. Per dags dato vurderer vi det dit hen at dette er en utfordring for de fleste kommunene i Salten (med unntak av Bodø).

Vi vurderer det derfor slik, på bakgrunn av den forventede demografiske utviklingen og behovet for nye tjenester og utfordringer man har i dag, at dagens kommunestruktur er mindre hensiktsmessig sammenlignet med de andre alternativene.

For de aller fleste kommunene i Salten er dette et tjenesteområde som er forholdvis lite målt i antall ansatte, men som kan være svært kostnadskrevende om ikke kommunene har personell med kompetanse og erfaring til å drive tjenesten. Vi vurderer derfor nullalternativet til å være utfordrende for kommunene i fremtiden og at man således kan utnytte synergieffekter ved en eller flere sammenslåinger i regionen.

man også i fremtiden vil være sårbare for uforutsette hendelser innenfor dette området. Dette kan følgelig løses ved opprettelsen av flere interkommunale samarbeid, men vi mener at det har negative lokaldemokratiske sider som ikke gjør slike etableringer ønskelige.

Vår konklusjon er derfor at dagens kommunestruktur, for flertallet av dagens kommuner, gjør det utfordrende å ivareta dagens rolle som myndighetsutøver.

---

#### 5.1.3. Administrasjon

Våre analyser viser at Bodø kommune har de laveste utgiftene per innbygger. Analysene viser også at de minste kommunene har de høyeste utgiftene til dette tjenesteområdet. Dette samsvarer med analyser av andre kommuner. Årsaken til dette er vanligvis at både små og store kommuner er avhengig av å ha enkelte grunnfunksjoner som rådmann, øko-

nomiansvarlig, personalansvarlig osv., som andelsmessig vil ta større del av de totale ressursene som kommunene har til rådighet.

Fra den danske reformen har vi sett at kommunen er betraktelig styrket med tanke på administrativ kompetanse og kapasitet. Vi vurderer det derfor dit hen at dagens kommunestruktur ikke er hensiktsmessig med

tanke på å sikre tilstrekkelig kompetanse og

kapasitet i regionen som en helhet.

---

#### 5.1.4. Demografi

Prognosene for regionen som helhet viser at det vil være en markant økning i antall eldre i alle kommunene i Salten. Ut i fra statistikken ser vi det vil være en stor endring for gruppen mellom 80-89 år. Dette er en gruppe som har større behov for kommunale omsorgstjenester. Den neste endringen som ser ut til å inntruffe er en økning i aldersgruppen over 90 år. Befolkningsprognosen synliggjør at denne trolig skjer rundt 2030 for samtlige kommuner i Salten.

I tillegg synliggjør analyser av forholdet mellom antall personer som er i aldersgruppen 20-66 år sett opp mot de som er over 80 år, at kommunene vil oppleve utfordringer relatert til endringer i befolkningsstrukturen. Behovet for å tiltrekke seg arbeidsføre personer vil derfor være stort for at kommunen skal kunne håndtere blant annet den forventede befolkningsveksten.

---

## 5.2. Samfunns- og næringsutvikling

Som det fremkommer av beskrivelsen i delrapport C har det skjedd en utvikling som trekker kommunene i Salten tettere sammen, og med de planlagte prosjektene knyttet til samferdsel vil denne utviklingen fortsette. Regionen har også fått en kraftig forbedring i bredbåndsdekningen.

Til tross for utviklingen som har funnet sted de seneste årene så er det et faktum at regionen er preget av store geografiske avstander som gjør at det tar lang tid å forflytte seg mellom kommunesentrene i regionen.

Forbedringene innenfor kommunikasjon og infrastruktur vil trolig ikke alene være tilstrekkelig for at man kan definere Salten som et naturlig utviklingsområde, men dette bør også sees i sammenheng med mulighetene for fremtidig organisering av kommunene ut fra ulike alternativer.

I delrapport A gjennomgikk vi blant annet bo- og arbeidsmarkedsregioner. Ved å ta utgangspunkt i NORUTs definisjon finnes det kun en velintegret bo- og arbeidsmarkedsregion i Salten. Kommuner som Meløy, Hamarøy og Steigen ansees ikke for å være en del av den-

ne regionen ettersom arbeidsmarkedet ikke er tett nok integrert med de resterende kommunene som er nærmere tilknyttet Bodø. Flere av de mindre kommunene i regionen vurderes også til å være sårbare for eksempelvis konjunkturendringer ettersom de har liten grad av utpendling og er svært avhengig av en spesifikk bransje. I et regionsperspektiv er samtlige kommuner svært avhengig av offentlig sektor. Man har derfor et stort behov for å kunne tiltrekke seg bedre privat næringsliv.

Tall fra KOSTRA viser at de to største kommunene i regionen, Bodø og Fauske står for nær 50 % av de totale brutto driftsutgiftene på tilrettelegging for næringslivet.

Ser vi dette området i sammenheng med den forventede demografiske utviklingen blir en god og målrettet næringslivsutvikling enda viktigere i årene som kommer. Regionen vil ha store utfordringer knyttet til en stadig eldre befolkning, samt et forventet nedadgående befolkningsgrunnlag som følge av sentralisering. Vi vurderer det derfor dit hen at dagens kommunestruktur ikke er hensiktsmessig med tanke på fremtidig næringsutvikling i regionen.

---

### 5.3. Lokaldemokrati

Analysene av lokaldemokratiet i Salten har vist at de største kommunene har noe lavere valgdeltagelsen. Til tross for dette finner vi ikke at det er en direkte sammenheng mellom antall innbyggere og politisk deltagelse.

Våre analyser peker på flere forhold som tyder på at mindre kommuner som Beiarn, Salt- dal, Steigen, Meløy og Hamarøy har lokalpoli- tiske utfordringer. Herunder kan vi eksempel- vis nevne rekruttering av listekandidater i forkant av kommunevalg. For flere av disse kommunene kan vi heller ikke registrere ek- sempler på innbyggerinitiativ. Dette ble også tatt opp som en svakhet i forbindelse med oppstart av denne utredningen. Årsakene til dette kan selvfølgelig være mange, og rele- vante forklaringer kan være fraflytting, end- ret demografi og for stor nærhet mellom inn- byggerne og de folkevalgte.

En annen interessant utfordring omhandler kapasiteten til de folkevalgte representante-

ne. I et lokaldemokratisk perspektiv dreier dette seg om politikernes evne og mulighet til å håndtere mangfoldet av saker som berører svært ulike tjenesteområder. I en tid hvor tjenesteområdene har blitt så omfattende og så kompleks, er det avgjørende at lokalpoliti- kere har kompetanse og tid til å sette seg inn i saker som fremlegges kommunestyret. I stør- re kommuner som Bodø har man løst dette ved å frikjøpe politikere. I Bodø får hvert parti en ressurs på 0,12 årsverk pr. bystyre- representant. I tillegg får leder av komite for plan, næring og miljø, og leder for komite for levekår 0,5 årsverk i tillegg. I mindre kommu- ner er det i praksis kun ordførerne som er frikjøpt. De små kommunene er således mer avhengig av de folkevalgtes erfaring og kom- petanse.

Vi ser tegn på at flere av kommunene i Salten har lokalpolitiske utfordringer. Hvorvidt dette vil automatisk bli bedre i nye større kommu- ner er det derimot knyttet usikkerhet til.

---

### 5.4. Økonomi

Vår gjennomgang av kommunenes driftsresul- tat i delrapport A viser at det er variasjon mellom kommune i Salten. Flere av de mindre kommunene i regionen har hatt store utford- ringer knyttet til å opprettholde stabile gode resultater over tid.

God økonomisk kontroll og styring vil alltid være avgjørende for at kommunene skal kun- ne tilby innbyggerne gode og stabile tjenes- ter. I Salten er spørsmålet derfor om dagens struktur er hensiktsmessig for å kunne oppnå dette?

Vi vurderer null-alternativet dit hen at dagens kommunestruktur ikke er hensiktsmessig. Dette begrunner vi blant annet med at flere

av kommunene er for små til å kunne sikre gode resultater og tjenester over tid. I tillegg mener vi at større kommuner i regionen vil kunne medføre en mulighet til å sikre økt kapasitet og bedret kompetanse innad i egen organisasjon. Dette er noe de små kommune- ne ikke har økonomisk handlingsrom til å byg- ge opp per dags dato.

Videre er det viktig å påpeke at basert på de signalene som er kommet fra regjeringen vil ikke det økonomiske fundamentet som de små kommunene har i dag bli videreført etter at reformen er gjennomført. Det er varslet at det i forbindelse med kommuneøkonomipro- posisjonen for 2017 vil bli presentert et nytt inntektssystem for kommunene.



## 6. Saltensamlet

### 6.1. Overordnet Beskrivelse av alternativet

I dette alternativet vil Salten regionen gå fra ni kommuner til å danne én felles storkom-

mune. Kommunen vil ha et befolkningsgrunnlag på om lag 80.519 innbyggere.

### 6.2. Tjenesteyter

#### 6.2.1. Vurdering av effektene på primærtjenestene

##### Barnehage

En ny kommunestruktur vil ikke ha store effekter på barnehagesektoren i Salten, ettersom barnehagene mest sannsynlig vil være lokalisert der de er per dags dato. En ny storkommune vil derfor ha utfordringer knyttet til en spredt barnehagestruktur, men det vil ikke kunne endre seg så lenge det er befolkningsgrunnlag for videre drift av barnehagetjenester i alle dagens kommuner. En ny storkommune vil derimot kunne være bedre i stand til å skape et mer helhetlig og forutsigbart tilbud for innbyggerne ettersom man vil kunne etablere større miljøer som er rettet mot eksempelvis spesialundervisning. Herunder kan man dra nytte av kompetansen til en rekke ansatte og vil kunne således bidra til å gi barn med ekstra behov et bedre tilbud.

Etableringen av en ny storkommune innebærer allikevel at smådriftsulempene fortsatt vil være til stede ettersom man er avhengig av å beholde barnehager i små kommuner hvor det er relativt sett få barn. Det som derimot kan bli endret er innslaget av private barnehager i kommuner som per dags dato ikke har dette. En ny storkommune i Salten vil ha en relativt stor andel med private barnehager. Dette kan bidra til å redusere utgiftene noe på sikt. Videre vil det være mulig for en ny kommune å standardisere oppholdsbetalingen, slik at man utnytter kommunens inntektsmuligheter under forutsetning av at det er politisk tilslutning til dette.

##### Grunnskole

En ny kommunestruktur vil nødvendigvis ikke ha de store endringene på grunnskolesektoren i Salten, ettersom skolene vil være lokalisert der de er per dags dato. Dette innebærer at smådriftsulempene fortsatt vil være til stede ettersom man er avhengig av å beholde skoler i små kommuner hvor det er relativt sett få barn. En ny storkommune vil derimot kunne være bedre i stand til å gi et bredt tilbud innenfor eksempelvis spesialundervisning og

man vil kunne dra nytte av kompetansen til en rekke ansatte og vil kunne således bidra til å gi barn med ekstra behov et bedre tilbud. Man vil i tillegg ha bedre forutsetninger for å drive fagutvikling og etter- og videreutdanning av lærere. På sikt mener vi derfor at grunnskoletilbudet til regionens barn kan bli styrket som følge av en ny større kommune i regionen.

##### Pleie- og omsorg

I all hovedsak vil tjenester innenfor dette området også leveres lokalt i de ulike tettstedene i Saltenregionen. Dette innebærer at man ikke nødvendigvis kan dra fordel av stor-driftsfordeler vedrørende den daglige utførel-

sen av hjemmetjenester og institusjonstjenester. Det som derimot er klart er at større kommuner vil kunne være bedre rustet til å håndtere de utfordringene som den ventede eldrebølgen vil medføre for kommune-Norge,

og ha bedre mulighet til å håndtere eventuelle nye oppgaver som overføres til kommunene i forbindelse med gjennomføringen av kommunereformen.

For Salten spesielt så forventer man en relativt stor økning i antall eldre. Dette vil påvirke både behovet for kompetanse og kapasitet til å tilby kvalitativt gode tjenester.

### Barnevernstjenesten

Barnevernstjenesten er et av de fagområdene der det er mulig å tenke seg endringer i forlengelsen av en endring i kommunestrukturen. I dag er det lite samarbeid mellom kommune i Salten på dette tjenesteområdet. Hamarøy deltar i et interkommunalt samarbeid med Tysfjord, Beiarn kjøper tjenester fra Saltdal, og Meløy har startet sonderinger med andre kommuner med tanke på å etablere et samarbeid om denne tjenesten. For de aller fleste kommunene i Salten er dette områder som er

Vi vurderer det derfor slik at, på bakgrunn av den forventede demografiske utviklingen, behovet for nye tjenester og utfordringer man har i dag, at man vil kunne få synergieffekter ved å slå seg sammen. Man vil kunne etablere større miljøer som kunne være bedre i stand til å tilby ett bredt spekter av tjenester, og man vil kunne frigi midler som går til administrative stillinger til tjenesteproduksjon.

forholdvis små målt i antall ansatte, men som kan være svært kostnadskrevenne om ikke kommunene har personell med kompetanse og erfaring til å drive tjenesten. En ny storkommune vil således være mye bedre rustet til å håndtere komplekse oppgaver innenfor dette tjenesteområdet ettersom man vil kunne dra fordel av samarbeid mellom et mye større antall ansatte. Dette vil videre bidra til å styrke både kompetansen og kapasiteten i Salten vedrørende barnevernstjenester.

---

#### 6.2.2. Myndighetsutøvelse

En ny storkommune i Salten vil kunne få større kapasitet rettet mot myndighetsutøvelse innenfor eksempelvis barneverns- og tekniske tjenester. Samlet sett vil en ny kommune (forutsatt at man opprettholder alle årsverkene som er knyttet opp til disse tjenesteområdene) ha rundt 250 avtalte årsverk knyttet til barnevern-/sosialtjenesten og ca. 168 årsverk knyttet til tekniske tjenester.<sup>1</sup> Dette vil innebære at mindre kommuner i regionen vil være betydelig mindre sårbare sammenlignet med dagens situasjon.

Videre så har flere av de små kommunene i Salten gitt uttrykk for at det kunne være utfordringer knyttet til for tette bånd mellom ansatte og innbyggere. Innenfor enkelte tjenesteområder er det blant annet etablert faste samarbeid ved inhabilitet. Denne utfordringen vil således bli løst gjennom etableringen av en ny storkommune.

Det vil derimot kunne oppstå stordriftsulepper gjennom en sammenslåing av alle kommunene innenfor dette tjenesteområdet. Flere rapporter har fremhevet det interne samarbeidet om utsatte grupper fungerer relativt godt i små kommuner og at større kommuner har utfordringer knyttet til samordning av tjenester på tvers geografiske områder. Dette mener vi allikevel ikke kan vektes på lik linje med de ovennevnte fordelene. Vi mener således at en ny storkommune vil være bedre rustet med hensyn til både kompetanse, kapasitet og rekruttering sammenlignet med kommunene hver for seg.

---

<sup>1</sup> Tall hentet fra KOSTRA – Sysselsetting i kommunen for 2014.

### 6.2.3. Administrasjonen

En samlet Saltenkommune vil kunne realisere stordriftsfordeler knyttet til administrasjonstjenester. Årsaken til dette er at både små og store kommuner er avhengig av å ha enkelte grunnfunksjoner som rådmann, økonomiansvarlig, personalansvarlig osv., som andelsmessig vil ta større del av de totale ressursene som kommunene har til rådighet. I tillegg til at man vil ha mulighet til å redusere de samlede utgiftene knyttet til administrasjonstjenester, så vil man også ha mulighet for å øke kompetansen og kapasiteten i organisasjonen. Uavhengig om man velger å sentralisere alle eller deler av administrasjonstjenestene, så vil man i større grad, sammenlignet

med dagens situasjon, ha mulighet til å dra fordel av en bredere og større kompetanse innad i organisasjonen.

Dette vil særlig komme de mindre kommunene til gode, som har fortalt om utfordringer knyttet til å bygge sterke fagmiljøer innenfor administrasjonstjenester. Trolig vil en ny storkommune ikke ha de samme rekrutteringsutfordringene som flere av de små kommunene har i dag. En bedret kompetanse og kapasitet i sentraladministrasjonen vil i tillegg kunne ha positive lokaldemokratiske effekter. En større organisasjon vil i større grad kunne bistå i utredningsarbeid som løpende bestilles av lokalpolitikere.

### 6.2.4. Redusert behov for interkommunale samarbeid

En ny storkommune i Salten vil ha store effekter på interkommunale samarbeid. I all hovedsak vil det redusere behovet for samarbeid på tvers av ulike kommuner innad i regionen.

Herunder finner vi følgende samarbeid som vil bli overflødig i ny storkommune fordelt på ulike tjenester:

#### Administrasjon

- Interkommunal kommunerevisjon i Salten
- Felles kontrollutvalgssekretariat i Salten
- Felles samarbeid om innkjøp av tjenester i Salten
- Arbeidsgiverkontroll Fauske-Gildeskål
- Arbeidsgiverkontroll Fauske-Beiarn
- Arbeidsgiverkontroll Fauske-Saltdal
- Arbeidsgiverkontroll Fauske-Sørfold

#### Pleie- og omsorgstjenester

- Helse- og miljøtilsyn Salten IKS
- Legevaktsamarbeid Bodø-Beiarn
- Fauske/Sørfold Legevakt
- Jordmortjeneste Fauske-Sørfold

#### Barnehage og Grunnskole

- PPT Indre Salten som inkluderer Beiarn, Saltdal, Fauske, Sørfold og Steigen
- RKK Indre Salten som består av Meløy, Gildeskål, Saltdal, Fauske, Sørfold og Steigen
- 4k-samarbeid om muntlig eksamen i Indre Salten som inkluderer Steigen, Sørfold, Fauske, Saltdal og Beiarn.
- Felles skoleskyss indre Salten som inkluderer Sørfold, Fauske og Saltdal
- Grunnskolesamarbeid Sørfold-Fauske
- Grunnskolestjenester Rødøy-Meløy

#### Barnevern og Sosialtjenester

- Beiarn og Saltdal interkommunale samarbeid om barnevernstjenester
- NAV hjelpemiddelsentralen som inkluderer alle Saltenkommunene
- Samarbeid mellom barnevernledere Salten som inkluderer alle Saltenkommunene

#### Samarbeid på andre områder

- Salten Brann IKS
- Geodatasamarbeid Salten
- Salten Kartdata AS
- Regionalt næringsfond Salten
- IRIS Salten IKS som inkluderer avfallshåndtering, interkommunal utvikling og strategisk eierskap
- Salten Friluftsråd

I tillegg vil interkommunale samarbeid som også involverer kommuner utenfor Salten bli berørt. Disse vil følgelig måtte endres som følge av en ny storkommune i Salten. Eksempler på dette er:

- PPT Bodø, Verøy og Røst
- Krisesenteret i Salten (som eies av Bodø og inkluderer Røst og Verøy i tillegg til Salten kommunene)

### 6.3. Samfunnsutvikling

#### 6.3.1. En naturlig BA/BAS region?

Innad i Salten så finnes det i all hovedsak to naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner om vi tar utgangspunkt i NIBR sin definisjon. Disse to regionene er Bodø og Gildeskål samt Saltdal, Fauske og Sørfold. Om vi deretter tar utgangspunkt i en utvidet definisjon av bo- og arbeidsmarkeder så kan disse to regioner behandles som en region. NORUT operer med en slik utvidet bo- og arbeidsmarkedsregion ettersom det blant annet foregår mye pendling mellom Fauske og Bodø. Dette innebærer at vi da kun har en bo- og arbeidsmarkedsregion i en ny storkommune i Salten som innebefatter fem kommuner. De resterende kommunene Hamarøy, Steigen, Meløy og Beiarn har

- Overgrepsmottak Bodø som dekker Beiarn, Bodø, Fauske, Gildeskål, Hamarøy, Meløy, Røst, Saltdal, Sørfold og Værøy

Ettersom en ny storkommune i Salten vil redusere behovet for interkommunale samarbeid, så vil man kunne redusere det demokratiske underskuddet. Særlig er det viktig innenfor tjenester som daglig berører deler av befolkningen med særskilte behov, hvor det er et administrativt og politisk viktig ansvar å følge opp.

derimot ikke tydelige integrerte bo- og arbeidsmarkedsmarkeder med andre kommuner.

Den nye storkommunen vil derimot måtte søke å utvikle et mer integrert arbeidsmarked. Dette vil naturlig være avhengig av en utvikling i infrastruktur med særlig henblikk på utviklingen i transportinfrastruktur. Per dags dato er avstandene mellom eksempelvis Meløy i Sør og Hamarøy i nord for store til at det er naturlig at det foregår pendling mellom disse kommunene. Enda viktigere er utviklingen i transportinfrastrukturen fra Bodø til områder som Hamarøy og Meløy slik at en ny storkommune bedre kan utnytte potensialet som ligger i regionen.

#### 6.3.2. En bærekraftig kommune?

I utredningsnotat A tok vi utgangspunkt i særlig tre forhold når vi så på dagens status vedrørende næringsutvikling blant kommunene. Disse forholdene var:

- Bransjespesialisering
- Offentlig sektor
- Pendling

Samlet sett har en ny storkommune en mer jevn fordeling mellom næringene. Ved å benytte store og antatt bærekraftige bykommuner som Bergen og Trondheim som sammenligningsgrunnlag, ser vi at næringsstrukturen i disse i stor grad er sammenfal-

lende med strukturen i Salten samlet sett. Salten samlet har flere næringer og støtte seg på og vil således være mindre sårbare for eksterne svingninger i enkelte markeder.

Sammenlignet med disse byene er Saltenregionen derimot noe mer avhengig av offentlig sektor. Offentlig sektor står for om lag 43 % av sysselsettingen i regionen, noe som anses for å være relativt høyt.

Sysselsatte personer etter arbeidssted	Bergen	Trondheim	Salten
	2013	2013	2013
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	0 %	0 %	3 %
05-09 Bergverksdrift og utvinning	4 %	1 %	0 %
10-33 Industri	6 %	6 %	6 %
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	1 %	1 %	2 %
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	7 %	8 %	9 %
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	13 %	13 %	12 %
49-53 Transport og lagring	5 %	4 %	7 %
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	4 %	4 %	3 %
58-63 Informasjon og kommunikasjon	4 %	4 %	2 %
64-66 Finansiering og forsikring	3 %	2 %	1 %
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	7 %	10 %	4 %
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	7 %	6 %	3 %
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	6 %	5 %	10 %
85 Undervisning	8 %	11 %	9 %
86-88 Helse- og sosialtjenester	19 %	19 %	24 %
90-99 Personlig tjenesteyting	4 %	4 %	3 %
00 Uoppgitt	0 %	0 %	0 %
<b>Totalt</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Tabell 1: Oversikt over andel sysselsatte personer etter arbeidssted og næring i 2013. Kilde: SSB

Om vi deretter ser på andelen som pendler inn og ut av en ny storkommune, ser vi også her at en ny storkommune har en mer bære-

kraftig sammensetting, sammenlignet med kommunene hver for seg.

	Antall	Prosentvis andel
Sysselsatte totalt i regionen	41594	-
Utpendlere	2995	7 %
Innpendlere	2262	5 %

Tabell 2: Oversikt over inn- og utpendling i Salten region

### 6.3.3. Transportinfrastruktur og avstander

I utredningsnotat C fokuserte utredningen på samferdsel og særlig på transportinfrastruktur. Vi så at avstandene mellom kommunene er relativt store og at det er spesielle utfordringer knyttet til de nordligste og sørligste kommunene i regionen med tanke på transportinfrastruktur og følgelig reiseavstander.

For en ny storkommune i Salten vil det være store avstander mellom tettstedene. Mellom Oppeid i nord og Ørnes i Meløy i sør er det nærmere 300 km. Ettersom Bodø vil være det naturlige sentrumet for en ny storkommune er

avstandene til Bodø av særlig relevans. Her igjen ser vi at avstandene til Meløy, Steigen og Hamarøy er stor målt i reisetid. Fra Hamarøy til Bodø er det over 3 timer kjørevei.

Til tross for at bredbåndsinfrastrukturen har bedre seg betraktelig de siste 10 årene er det fortsatt store infrastrukturutfordringer som gjør at en ny storkommune ikke vil kunne definere seg som et naturlig utviklingsområde. En ny storkommune må således måtte gjennomføre store investeringer i samferdsel, og ettersom det er fylkeskommunen som i all

hovedsak styrer dette, vil ikke etableringen av ny storkommune automatisk kunne gjennomføre nødvendig investeringer. En ny storkommune i Salten vil derimot kunne få en sterkere innflytelse inn i fylkeskommunen og

vil kunne bidra til at en sterkere prioritering av denne regionen.

---

#### **6.3.4. Lokal strategisk næringsutvikling**

Per dags dato er Bodø den eneste kommunen som har et lokalt næringsutviklingsmiljø internt i kommunen. Andre kommuner som Beiarn, Meløy, Fauske og Saltdal prioriterer også å investere i tilrettelegging og bistand for næringslivet i Salten, men dette er ikke like synlig gjennom kommunenes regnskaper. Dette skyldes at flere av kommunene har etablert næringsfond, kommunale foretak og interkommunale samarbeid med lokale næringslivsaktører. Eksempler på dette er Fauna KF i Fauske, Meløy Næringsutvikling, Hamarøy kommunale næringsfond og Bodø Regionens Utviklingsselskap. Det faktum at det er svært mange ulike aktører som jobber med næringsutvikling gjør det utfordrende å skape en felles strategi i regionen. Således vil en sam-

let Saltenkommune kunne være bedre i stand til å ivareta næringslivets interesser, og følgelig gjennomføre strategiske tiltak for å øke det private næringslivets aktivitet i regionen som en helhet. Som vi har sett fra tidligere analyser i denne hovedrapporten, samt utredningsnotatene, er regionen preget av en sterk offentlig sektor. Ved å samle ressurser knyttet til utvikling av næringslivet tror vi at man er bedre rustet til å gjennomføre felles tiltak på tvers av regionen som vil kunne potensielt komme alle områder i en ny storkommune til gode. En ny storkommune er således bedre rustet til å arbeide strategisk med næringsutviklingsarbeid sammenlignet med kommunene hver for seg.

### **6.4. Lokaldemokrati**

---

#### **6.4.1. Lokaldemokrati**

En ny storkommune i Salten vil ha rundt 80 000 innbyggere og et samlet areal 11 261 km<sup>2</sup>. Denne kommunen vil således bli større enn dagens største kommune, Kautokeino, som har et areal på 9 706 km<sup>2</sup>. I det som dermed blir Norges største kommune målt i areal, og Nord-Norges største kommune målt i innbyggertall, vil det være viktig å sørge for at politikerne klarer å ivareta ombudsrollen og at man sikrer innbyggermedvirkning i beslutningsprosessen til tross for størrelsen.

I utredningsnotat D gikk vi nærmere inn på hva som må til for å ivareta og videreutvikle det nærdemokratiske engasjementet i alle geografiske deler av en kommune. En modell med lokale kommunedelsutvalg synes etter BDOs vurdering å være en god løsning som kan bidra til å knytte tettere kontakt mellom innbyggerne og politikerne til tross for større geografiske avstander i Salten kommune. Bo-

dø kommune har allerede erfaring med bruk av kommunedelsutvalg ved tidligere kommunesammenslåinger. Tradisjonelt sett har slike lokale utvalg blitt brukt som rene høringsorganer for saker som berører utvalgets geografiske område. Kommunelovens § 12 åpner derimot for en mye større spennvidde når det gjelder arbeidsoppgavene som potensielt kan delegeres til kommunedelsutvalg. Det kan derfor tenkes at det i Salten, hvor det er store avstander og allerede veletablerte lokalsentra, kan være naturlig å se på en modell hvor det opprettes flere kommunedelsutvalg med varierende grad av avgjørelsesmyndighet.



### 6.4.3. Saltensamlet

I en ny storkommune i Salten vil det være naturlig å tenke seg en modell med kommunedelsutvalg som tar utgangspunkt i de opprinnelige kommunegrensene. Dette fordi det allerede er etablert fungerende partipolitiske organisasjonen innenfor dagens kommunestruktur. Hvorvidt dette også skal gjelde for Bodø har vi ikke tatt konkret stilling til. Grunnet befolkningsstørrelsen kan det være naturlig at Bodø deles inn i flere kommunedeler. Andre faktorer som spiller på en slik inndeling vil blant annet være reiseavstander, infrastruktur, og dagens tjenestetilbud. I en slik modell vil hvert kommunedelsutvalg kunne tildeles beslutnings- og budsjettansvar for tjenesteområder som man blir enige om i forbindelse med forhandlingene om kommunestrukturen. Oppgaver som ofte legges til slike utvalg er barnehager, helsestasjoner, NAV, hjemmetjenester, sykehjem og kultur-, fritids- og aktivitetstilbud, men det er ikke hindringer i loven til også å legge oppgaver innenfor tjenesteområdene som tekniske tjenester, næringsutvikling eller kirke for å nevne noen. Som omtalt over er det opp til den nye kommunen å finne den beste fordelingen av ansvar og myndighet mellom de besluttede organene i kommunen.

Administrasjonen og utøvelsen av de tjenestene som man blir enige om at skal ligge lokalt, vil dermed falle inn under kommunedelsadministrasjonen og kommunedelsdirektøren - som igjen er underlagt kommunedelsutvalget.

Foruten kommunestyret, formannskapet, de øvrige lovpålagte organene og kommunedelsutvalgene, er det BDOs vurdering at det vil

være hensiktsmessig for Saltensamlet å fordele den kommunale virksomheten på flere kommunestyrekomiteer, slik som vist i figur 1.

Disse komiteene vil bidra til å utforme kommunens politikk gjennom å fungere som saksforberedende organ innenfor definerte ansvarsområder. Hvordan slike komiteer struktureres vil avhenge av hvordan den endelige kommunemodellen blir seende ut, men et eksempel kan være å ha fire komiteer fordelt på områdene *samferdsel og miljø, oppvekst og levekår, næring og utvikling, samt finans*.

Uavhengig av om man velger en modell hvor kommunedelsutvalgene er rene høringsorgan, har beslutningsmyndighet eller er en kombinasjon av begge, er det nødvendig med forutsigbare og kompetente administrative ressurser for å sikre et velfungerende kommunedelsutvalg. Allokerte administrative ressurser må stå i stil med delegerte ansvarsområder og avgjørelsesmyndighet for å sikre god saksgang og gjennomføring av vedtak. Velges det en modell hvor myndighet over deler av det kommunale tjenestetilbudet delegeres til kommunedelen vil det innebære at administrasjonen må være tilstrekkelig dimensjonert til både å fungere som saksforberedende organ til politiske organer og til å sikre en god oppfølging av tjenesteutøvelsen. En modell med mindre avgjørelsesmyndighet og færre ansvarsområder vil likeledes fordre en mindre administrasjon. I noen tilfeller kan det også vurderes om det vil være hensiktsmessig å benytte sentrale administrative ressurser, eller ressurser på tvers av kommunedelsutvalg for å sikre effektiv ressursutnyttelse.

### 6.4.4. Utvalgssammensetning

Når det gjelder kommunedelsutvalgets sammensetning, åpner kommuneloven for at medlemmene enten kan velges direkte av innbyggerne i vedkommende kommunedel eller oppnevnes av kommunestyret. I en modell der medlemmene velges direkte kan det oppstå situasjoner der det er stor politisk avstand

mellom posisjonen i bystyret og kommunedelsutvalget. Dette er mindre aktuelt i en modell der medlemmene utpekes av bystyret, og der den samlede fordelingen av medlemmer i kommunedelsutvalgene skal representere sammensetningen i bystyret.



## 6.5. Økonomi

### 6.5.1. Inntektsmodell og konkrete tilskudd

I forbindelse med kommuneøkonomiproposisjonen for 2015 ble det vedtatt noen økonomiske virkemidler som er knyttet til reformen.

#### a) Dekning av engangskostnader

I forbindelse med gjennomføring av endringer i kommunestrukturen vil det påløpe kostnader. Eksempler på engangskostnader er utgifter til felles folkevalgt nemnd, prosjektorga-

nisasjon, involvering av innbyggerne, tiltak for felles kultur, harmonisering av IKT og andre systemer mm. Hvor mye den nye sammenslåtte kommunen vil få til å dekke disse utgiftene er regulert ut fra hvor mange kommuner som inngår i sammenslåingen, og hvor stor den nye kommunen er målt i antall innbyggere.

Antall kommuner og innbyggere	0- 19 999	20 - 49 999	50000 - 99 999	Over 100 000
2 kommuner	20 mill.kr.	25 mill.kr.	30 mill.kr.	35 mill.kr.
3 kommuner	30 mill.kr.	35 mill.kr.	40 mill.kr.	45 mill.kr.
4 kommuner	40 mill.kr.	45 mill.kr.	50 mill.kr.	55 mill.kr.
5 kommuner	50 mill.kr.	55 mill.kr.	60 mill.kr.	65 mill.kr.

Tabell 3: Tabellen viser hvor mye man vil motta til dekning av engangskostnader. Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

#### b) Reformstøtte

Reformstøtte er et engangsbeløp som den nye kommunen får til fri benyttelse på sammenslåingstidspunktet, og er basert på antall innbyggere i den sammenslåtte kommunen.

Antall innbyggere etter sammenslåingen	Reformstøtte
0 - 14 999	5 mill.kr.
15 000 - 29 999	20 mill.kr.
30 000 - 49 999	25 mill.kr.
Over 50 000	30 mill.kr.

Tabell 4: Tabellen viser omfanget på reformstøtten. Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

#### c) Inndelingstilskudd

Ordningen med inndelingstilskudd, som ble etablert i 2002, er beskrevet i kommuneøkonomiproposisjonen. Den skal sikre en kompensasjon til sammenslåtte kommuner for bortfall av inntekter som blant annet småkommunetil-

skudd, basistilskudd og ulike distriktstilskudd. Slik ordningen står beskrevet, og slik den har blitt utdypet i ulike sammenhenger, skal kommunene motta inndelingstilskuddet i 15 år, før det gradvis trappes ned over 5 år.

#### d) Gjennomgang av inntektssystemet for kommunesektoren

Regjeringen har varslet en gjennomgang av inntektssystemet, som skal legges frem som en del av kommuneøkonomiproposisjonen for 2017. Denne skal blant annet ta utgangspunkt i oppgavene som er vedtatt å overføre til kommunene. Videre har det kommet signaler

fra regjeringen om at dagens ordning med å kompensere de små kommunene for smådriftsulempene ikke ønskes videreført. I dagens inntektssystem skjer denne kompensasjonen av småkommunene særskilt gjennom bruken og vektingen av det såkalte basiskrite-

riet. Borgeutvalget beskriver kriteriets funksjon slik: «Gjennom basiskriteriet i utgiftsutjevningen får de minste kommunene full

kompensasjon for smådriftsulempene» (NOU 2005, s 292).

### 6.5.2. Kraft

Ordningen med konsesjonskraft medfører at eier av kraftverket skal avgi inntil 10 % av kraftgrunnlaget som konsesjonskraft til kommunene og fylkeskommunen der kraftanlegget ligger til selvkost. Denne ordningen er begrenset oppad til forbruket til alminnelig elektrisitetsforsyning innenfor kommunenes grenser.

- Ved beregning av den alminnelige elforsyning har NVE beskrevet hva som skal regnes med:
- husholdninger
- jordbruk
- anleggsvirksomhet
- tjenesteytende næringer
- transport
- bergverk
- industri (ikke kraftintensiv industri og treforedling).
- Elkraft til togdrift (transport) skal inngå i alminnelig forbruk.
- Forbruket av elkraft i kraftstasjoner, kraftselskapenes administrasjonsbygninger mv. Mens kraft som går til kraftverkets drift;

pumping, magnetisering, drift av hydrauliske anlegg mv. ikke skal medregnes i behovet til alminnelig elforsyning.

Dersom dette er lavere enn de 10 % som kommunene har mulighet til å hente ut i konsesjonskraft tilfaller differansen fylkeskommunen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har anbefalt at kommuner, som er i en prosess med tanke på å endre kommunestrukturen og der dette får konsekvenser uttak av konsesjonskraft, informerer fylkeskommunen på et tidligst mulig tidspunkt.

I forbindelse med vurderingene som skal gjøres knyttet til utredning av kommunestruktur kan det forekomme at kraftkommuner med begrenset antall innbyggere slår seg sammen med kommuner med et større innbyggertall med lite eller ingen konsesjonskraft. I slike tilfeller vil den nye kommunens behov for allmenn elforsyning øke. En større del av konsesjonskraften vil dermed gå til den nye kommunen, mens fylkets mengde blir tilsvarende redusert.

Kommune	Konsesjonskraftmengde i kommunene	Beregnet alminnelig forbruk i kommunen	Overskytende konsesjonskraft
Bodø	10,11	803,10	-792,99
Gildeskål	38,59	42,33	-3,74
Meløy	172,40	150,00	22,40
Beiarn	37,32	18,80	18,52
Fauske	81,69	179,00	-97,31
Saltdal	19,27	79,00	-59,73
Sørfold	106,55	60,85	45,70
Steigen	0,00	43,00	-43,00
Hábmer Hamarøy	40,01	5,20	34,81
Sum	505,94	1381,28	-875,34

Tabell 5: Oversikt over konsesjonskraftmengde i kommunene. Alle tall i GWh.

Tabellen over viser størrelsen på konsesjonskraftmengden i kommunene, det beregnede alminnelige forbruket og om kommunene eventuelt har overskytende konsesjonskraft-

mengde<sup>2</sup>. I beregningen har vi forutsatt at

kommunen i dag henter ut det de kan av konsesjonskraft.

Beiarn kommune har inngått avtale med Nordland Fylkeskommune om å dele nettogevinsten av den delen av konsesjonskrafta kommunen ikke kan ta ut og som da tilfaller fylkeskommunen.

Steigen kommune har varslet NORD-Salten Kraft om at de ønsker å benytte seg av konsesjonskraften fra Forsanvatn Kraftverk. Etter som NVE ikke har fattet endelig fordelingsvedtak om kraftmengde er ikke denne delen tatt med i beregningene.

### **Effekter for de ulike alternativene for ny kommunestruktur.**

#### **Salten samlet**

Ved en sammenslåing av alle kommunene til en Salten kommune vil man få mulighet til å hente ut en større mengde konsesjonskraft.

For å synliggjøre hvilke verdier som kan hentes ut har BDO gjort en beregning av omfanget. I tabellen over vises det at Meløy, Beiarn, Sørfold og Hammarøy har mer konsesjonskraft enn det de klarer å hente ut på grunn av det alminnelige forbruket. Totalt utgjør dette 121,4 GWh. Korrigerer vi dette tallet for avtalen som Beiarn har inngått med Nordland fylkeskommune om å dele overskuddet vil omfanget av konsesjonskraft som kan selges reduseres til 112,2 GWh.

De siste årene har det vært en stor variasjon i prisen på kraft. Fra rundt fem øre per KWh og opp til rundt 30 øre. I dagens marked vil det være naturlig å regne med en kraftpris på mellom 20 - 25 øre per KWh frem mot 2020.

---

<sup>2</sup> Tallene knyttet til konsesjonskraftmengde er hentet inn fra NVE. Tallene for alminnelig forbruk er hentet fra Energiutredninger fra Nordlandsnett og SKS Nett AS. Tallene for alminnelig forbruk er for Saltdal og Steigen fra 2008, Bodø og Gildeskål fra 2009, mens for Meløy, Beiarn, Sørfold og Hamarøy er tallene hentet inn i forbindelse med utarbeidelse av rapporten.

Vi har valgt å synliggjøre effektene for begge disse prisene.

Ved en sammenslåing av kommunene som medfører at man kan hente ut den konsesjonskraften som kommunene har krav på vil dette medføre en økning i konsesjonskraftsinntektene som er beregnet til:

Nye kommuner	Overskytende konsesjonskraft	20 øre	25 øre
<b>Salten samlet</b>	112,2 GWh	22,4 mill	28,0 mill

Tabell 6: Beregnet effekt på inntekter fra konsesjonskraft for nye kommuner, beregnet av BDO

### 6.5.3. Demografi og økonomi

I utredningsnotat A gjennomgikk vi befolkningsframskrivninger fram mot 2040 for Salten-kommunene samlet sett. Prognosene viste at det vil skje en markant økning i antall eldre i Salten. Ut fra statistikken ser det ut til at denne utviklingen vil skje som en tre-trinns utvikling.

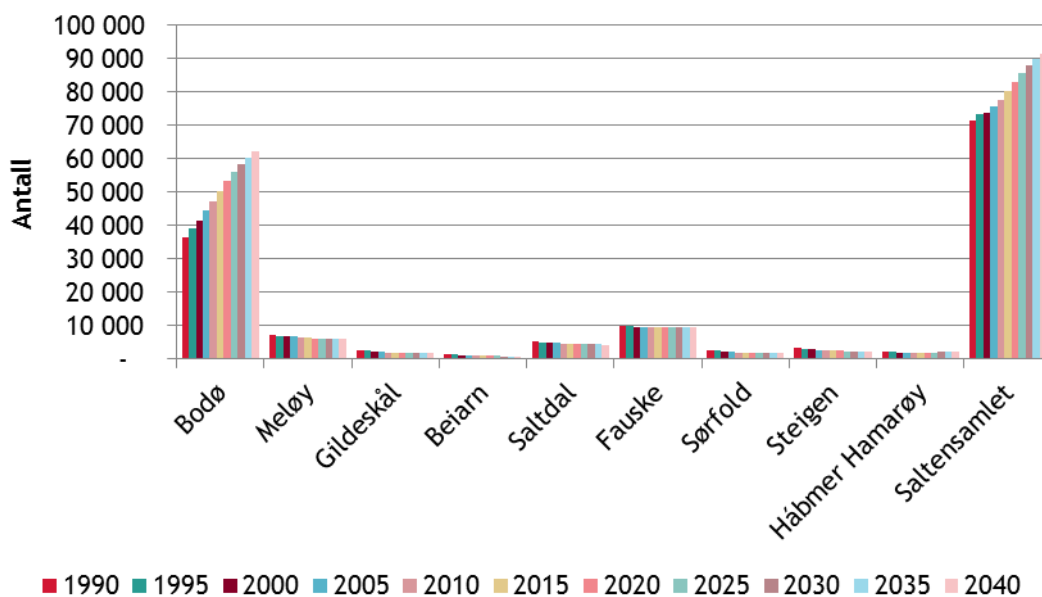
Samlet sett vil økningen i antall innbyggere over 67 år gi kommunene i Salten utfordringer med tanke på å dekke opp for det økte behovet for kommunale tjenester som vil komme, og mest sannsynlig må det foretas store investeringer i ulik boligmasse (tilrettelagte leiligheter, omsorgsboliger og sykehjem) i årene som kommer. Slike investeringer knyttet til hjemmetjenester og institusjonstjenester vil måtte skje i alle deler av kommunen og en ny storkommune vil derfor ikke kunne forvente å redusere utgiftene til disse tjenesteområdene som følge av etableringen av en ny storkommune.

Det som derimot en ny storkommune vil kunne ha mulighet til er å videreutvikle tjeneste-

ne gjennom å etablere større og mer bærekraftige fagmiljøer. I utredningsnotat B reddegjorde vi for blant annet omsorgstrappen og mulighet til å fokusere på ett bredt spekter av tjenester som følge av at man er en større kommune. Mindre kommuner som per dags dato ikke har mulighet til å arbeide med forebyggende tiltak vil kunne dra stor fordel av å bli en del av en større kommune.

Vi vurderer det derfor dit hen at en ny storkommune i Salten er bedre rustet til å håndtere den forventede befolkningsutviklingen i antall eldre.

Figuren under viser befolkningsutviklingen fra 1990 til 2015 samt forventet utvikling fra 2015 frem til 2040 for den enkelte kommune, og for alle kommunene samlet. Som det fremgår av tabellen forventes det en svak økning i befolkningen for alternativet Saltensamlet. Befolkningsveksten i regionen som helhet skyldes hovedsakelig veksten i Bodø kommune. I øvrige kommuner forventes en svak nedgang.



Figur 2: Oversikt over faktisk befolkningsutvikling fra 1990 til 2015, og forventet befolkningsutvikling frem til 2040 for enkeltkommunene og for hele Saltenregion samlet. Kilde: SSB

Alderssammensetning er viktig når man skal vurdere en kommunes fremtidige økonomiske utsikter da dette sier noe om forventede inntekter, utgifter og behov for fremtidige inves-

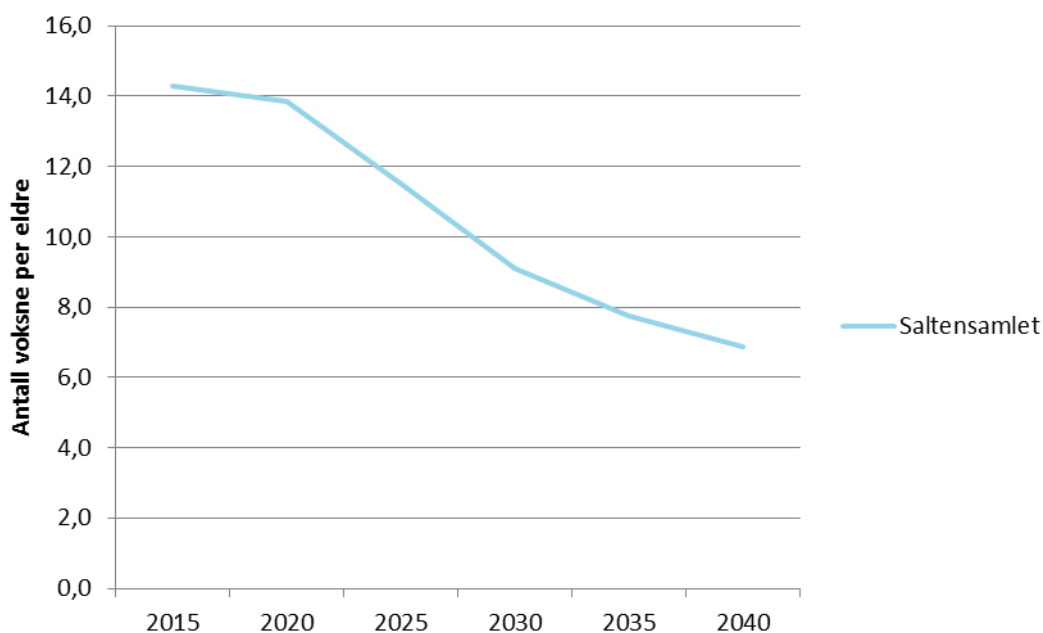
teringer. En samlet Saltenkommune vil ha en eldre befolkning (67 år og oppover) som tilsvarer 14,8 %. Dette er i tråd med gjennomsnittet i landet for øvrig som ligger på 14 %.

Kommune	0-5 år	6-12 år	13-15 år	16-19 år	20-44 år	45-66 år	67-79 år	80-89 år	90 +
Beiarn	4,4 %	6,1 %	3,4 %	4,1 %	22,4 %	34,6 %	16,9 %	7,2 %	0,9 %
Bodø	7,4 %	8,5 %	3,6 %	5,3 %	35,1 %	27,8 %	8,9 %	2,9 %	0,6 %
Fauske	5,7 %	8,1 %	4,0 %	5,4 %	28,6 %	30,7 %	12,6 %	4,0 %	0,9 %
Gildeskål	5,4 %	6,9 %	4,1 %	4,6 %	27,5 %	30,0 %	14,1 %	5,6 %	1,9 %
Hamarøy	6,4 %	6,5 %	2,6 %	5,5 %	27,6 %	30,8 %	14,1 %	5,0 %	1,5 %
Meløy	6,6 %	7,8 %	4,1 %	6,2 %	28,3 %	29,6 %	11,4 %	4,7 %	1,4 %
Saltdal	5,9 %	7,4 %	2,9 %	4,9 %	28,5 %	32,3 %	13,0 %	4,0 %	1,0 %
Steigen	4,6 %	7,5 %	3,4 %	5,4 %	26,2 %	31,8 %	14,7 %	4,8 %	1,6 %
Sørfold	4,6 %	8,4 %	3,6 %	5,0 %	25,9 %	30,9 %	15,7 %	4,5 %	1,3 %
Saltensamlet	6,8 %	8,2 %	3,6 %	5,3 %	32,3 %	29,0 %	10,5 %	3,5 %	0,8 %

Tabell 7: Prosentandel av befolkning inndelt i de ulike befolkningsgruppene for 2015. Kilde: SSB

Tabellen over viser alderssammensetningen av befolkning som prosentandel for den enkelte kommune og for alternativet Saltensamlet. Tabellen viser at de fleste kommunene i regionen har en noe eldre befolkning enn landsgjennomsnittet. For alternativet Saltensamlet

vil imidlertid Bodøs relativt unge befolkning og størrelse sammenlignet med øvrige kommuner trekke andelen eldre betraktelig ned. Regionen uten Bodø ville hatt en eldre befolkning på nærmere 19 %.



**Figur 3: Forventet utvikling i antall voksne i alderen 20-66 år per eldre over 80 år. Kilde: SSB, beregninger gjennomført av BDO.**

I den siste kolonnen i tabell 5 har vi beregnet hvordan andelen voksne i alderen 20-66 år per eldre 67+ forventes å utvikle seg i samme periode. Vi ser her en betydelig nedgang på 39 % for Saltenregionen samlet i antall voksne som antas å være i arbeid sett opp mot antall pensjonister. Dette viser at både den enkelte

kommune og hele regionen samlet har et omstillingsbehov for å tiltrekke og øke sysselsettingen.

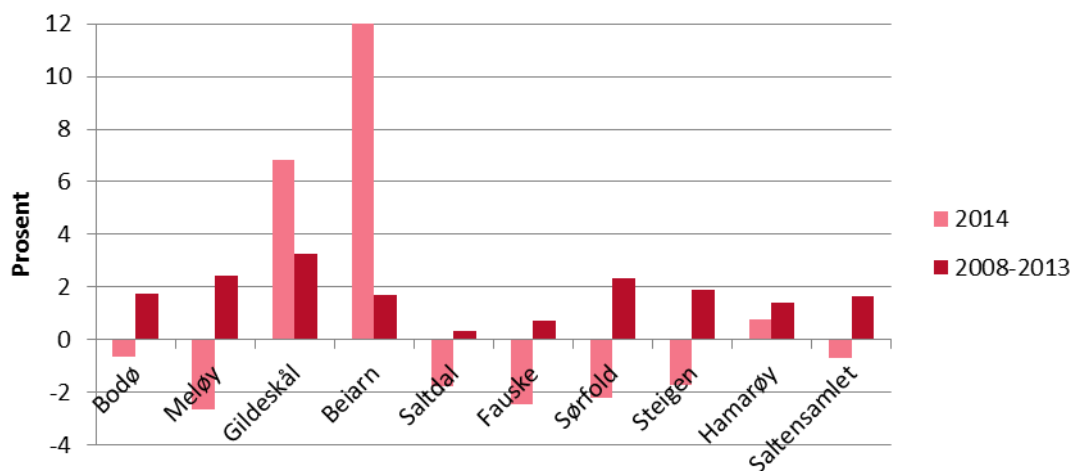
Med unntak av Hamarøy vil alle kommunene i regionen se en negativ utvikling på mellom 20 og 45 %, de fleste over 40 %.

#### 6.5.4. Soliditet

Med hensyn til økonomisk status, vil det være den økonomiske handlingsfriheten som er av størst interesse. Dersom den enkelte kommunes handlingsfrihet er svak/svekket, vil en kommunesammenslåing kunne medføre at kommunene samlet og lokalområdene hver for seg opplever en forbedret handlingsfrihet.

Som vist i delrapport A figur 27, er det kun Bodø som har klart å opprettholde et stabilt netto driftsresultat over tid, mens øvrige kommuner i regionen har relativt store fluktuasjoner fra år til år. Ingen av kommunene

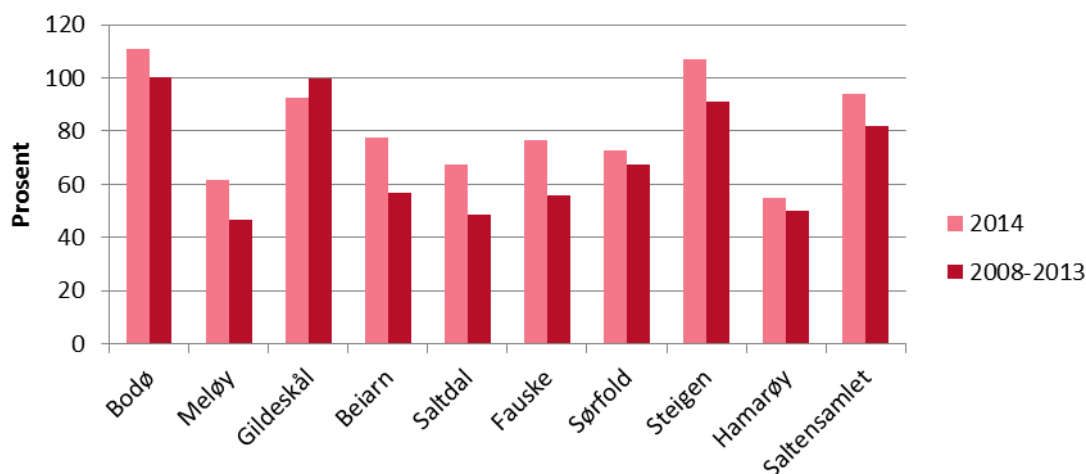
har i perioden 2009 - 2013 hatt et stabilt netto driftsresultat over det anbefalte nivået på 3 %. I en ny Saltenkommune er det imidlertid rimelig å anta at det vil bli lettere å opprettholde stabile resultater. Dette fordi større kommuner er mindre sårbare for økonomiske svingninger, og at evnen til å håndtere uforutsette hendelser vil være bedre. Dette støttes også av undersøkelser gjennomført i Danmark hvor 80 % av danske rådmenn rapporterte å ha fått bedre kontroll og styring på økonomien, som følge av reformen.



Figur 4: Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter. Kilde: KOSTRA.

Som grafen viser er det store forskjeller mellom kommunene. Dette er imidlertid kun et øyeblikksbilde, og tallene for 2008-2013 samlet viser ikke de fluktusjonene som eksisterer innenfor dette tidsrommet. En samlet

Salten kommune ville i 2014 hatt et negativt driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter på 0,68 %, mens det i perioden 2008-2013 samlet ville hatt et resultat på 1,67 %.



Figur 5: Langsiktig gjeld i prosent av brutto driftsinntekter, fratrukket pensjonsforpliktelse. Kilde: KOSTRA.

I vurdering av kommunenes, og de ulike alternativenes, soliditet er det hensiktsmessig å se på kommunenes lånegjeld. Dette gjøres ved å se på lånegjeld (uten pensjonsforpliktelser) i forhold til driftsinntektene. Lavere lånegjeld vil i dette tilfelle bety større økonomisk handlingsfrihet for den enkelte kommune til å disponere sine inntekter. Bodø, Gildeskål og Steigen har den høyeste gjelden målt som andel av brutto driftsinntekter. Dette gjelder både for 2014 og samlet for årene 2008-2013. En samlet Salten kommune ville hatt en gjelds-

andel på 94 % i 2014 og 82 % for årene 2008-2013.

	Bodø	Meløy	Gildeskål	Beiarn	Saltdal	Fauske	Sørfold	Steigen	Hamarøy	Salten-samlet
Disposisjonsfond	1 957	6 430	11 712	14 402	1 001	1 164	7 598	1 876	1 826	2 705
Bundne driftsfond	2 047	5 252	5 822	17 899	2 817	5 157	8 969	3 532	9 368	3 405
Ubundne investeringsfond	5 219	6 334	147 866	192 910	0	450	17 156	82	7 623	10 662
Bundne investeringsfond	373	1 291	269	595	1 426	959	638	955	1 580	631
Til sammen	9 596	19 307	165 669	225 805	5 244	7 729	34 361	6 445	20 397	17 403

**Tabell 8: Oversikt over fondsavsetninger per innbygger for 2014. Kilde: KOSTRA, beregninger utført av BDO**

Som tabellen over viser, er det store forskjeller mellom kommunene når det gjelder hvor mye midler som er avsatt for de ulike fondstypene. Kommunene Gildeskål og Beiarn har betydelig høyere avsetninger per innbygger sammenlignet med øvrige kommuner, og er med på å trekke de totale avsetningene per innbygger opp for en samlet Saltenkommune.

I tillegg til verdiene som er synliggjort gjennom fond, har mange kommuner også store

verdier gjennom eierskap i ulike selskap, eksempelvis innenfor kraftsektoren. Dette er på en måte avsetninger der avkastingen blir synliggjort gjennom utbytte til eierne. For kommunene i Salten kan det, for å skape et bilde av omfanget nevnes at Bodø har balanseførte verdier i aksjer og andeler på 385 millioner, mens Beiarn og Gildeskål har på henholdsvis 19 og 23 millioner kroner.

### Økonomiske forpliktelser

I tabellene nedenfor presenteres beregninger av udekkede pensjonsforpliktelser og vedlikeholdsetterslep for den enkelte kommune og for et samlet Salten alternativ. Den første tabellen baserer seg på KOSTRA-tall for 2014.

Tall knyttet til vedlikeholdsetterslep er tilsvarende tabellen som presenteres i Utredningsnotat A og baserer seg på rapporter fra regionrådet og kommunene.

Kommune	Pensjonsmidler (1000 kroner)	Pensjonsforpliktelse (1000 kroner)	Innbyggere	Udekket forpliktelse per innbygger (kr)
Bodø	3 337 677	3 965 800	50364	-12 472
Meløy	685 418	874 923	6441	-29 422
Gildeskål	279 955	351 250	2022	-35 260
Beiarn	163 238	205 224	1085	-38 697
Saltdal	666 754	839 930	4667	-37 106
Fauske	828 407	1 043 339	9569	-22 461
Sørfold	283 164	354 578	1983	-36 013
Steigen	307 752	384 516	2563	-29 951
Hamarøy	253 525	298 545	1825	-24 668
Saltensamlet	6 805 890	8 318 105	80519	-18 781

**Tabell 9: Udekkede pensjonsforpliktelser for 2014. Kilde: KOSTRA, beregninger utført av BDO**

Som det fremgår av tabellen over er det stor variasjon i udekkede pensjonsforpliktelser mellom kommunene. Alternativet med en samlet Salten kommune vil for samtlige kom-

muner unntatt Bodø medføre en betydelig reduksjon i udekket forpliktelse per innbygger. Samtidig viser tabellen under at samtlige kommuner har et betydelig vedlikeholdsetter-



slep. Også her vil en samlet Salten kommune innebære lavere vedlikeholdsetterslep per innbygger for samtlige kommuner med unntak av Bodø, Hamarøy og Steigen.

Kommune	Innbyggere	Totalt vedlikeholds- etterslep i millioner kroner	Totalt vedlikeholds- etterslep per innbygger
Beiarn	1 085	52 000 000	47 926
Bodø	50 364	543 000 000	10 782
Fauske	9 569	170 000 000	17 766
Gildeskål	2 022	60 000 000	29 674
Hamarøy	1 825	21 000 000	11 507
Meløy	6 441	200 000 000	31 051
Saltdal	4 667	160 000 000	34 283
Steigen*	2 563	40 000 000	15 607
Sørfold	1 983	85 000 000	42 864
Saltensamlet	76 131	1 331 000 000	17 483

**Tabell 10: Oversikt over vedlikeholdsetterslep. Kilde: Rapporter fra regionrådet og kommunene. \*Tall på vedlikeholdsetterslep fra Steigen kommune er basert på en eldre rapport fra 2008 og det er derfor noe usikkerhet knyttet til tallene.**

## 7. Nordre, Indre og Ytre Salten

### 7.1. Overordnet Beskrivelse av alternativet

I dette alternativet vil Salten gå fra ni kommuner til tre kommuner. Steigen og Hamarøy vil forme Nordre Salten. Sørfold, Fauske og Saltdal vil forme Indre Salten, og Bodø, Gildeskål, Beiarn og Meløy vil danne Ytre Salten. Disse kommunene vil ha følgende befolkningsgrunnlag:

- Indre Salten: 16219 innbyggere
- Ytre Salten: 59912 innbyggere
- Nordre Salten: 4388 innbyggere (6400 innbyggere om man inkluderer Tysfjord)

For Nord-Salten kommune har Steigen, Hamarøy og Tysfjord kommune gjennomført

selvstendige analyser av en Nord-Salten kommune som også inkluderer Tysfjord. Ettersom vårt mandat utelukkende har omhandlet kommunene som er en del av Salten regionråd har vi ikke det samme grunnlaget til å vurdere Tysfjord i et Nord-Salten alternativ på lik linje med de andre kommunene. Vi vil derimot, på bakgrunn av kommunenes egenrevisning av Nord-Salten kommune som inkluderer Tysfjord, gjøre vurderinger av hvorvidt inkluderingen av Tysfjord vil kunne ha en effekt på vår vurdering av Nord-Salten alternativet i oppsummeringskapitlet i denne sluttrapporten.

### 7.2. Tjenesteyter

#### 7.2.1. Vurdering av effektene på primærtjenestene

##### Barnehage

Heller ikke dette alternativet forventes å medføre store endringer i barnehagesektoren, og sannsynligvis vil barnehagene forbli lokalisert der de er per dags dato. Indre og Ytre Salten vil sannsynligvis ha utfordringer knyttet til en spredt barnehagestruktur mens Nordre vil ha en mer geografisk samlet tilbud. Vi antar at dette vil være tilfellet så lenge det er befolkningsgrunnlag for videre drift av barnehagetjenester i alle dagens kommuner. Den enkelte kommunen i både Indre og Ytre Salten vil i dette tilfellet få et vesentlig større fagmiljø innenfor barnehagesektoren. Småkommunene Beiarn, Gildeskål og Meløy vil eksempelvis kunne supplere og dra nytte av det fagmiljøet som allerede eksisterer i Bodø innenfor spesialundervisning.

Smådriftsulempene som eksisterer i dag vil vedvare også i dette alternativet. Fordi en så stor andel av barna i Bodø har plass i private barnehager vil en relativt stor andel av barna i den nye kommunen Ytre Salten ha plasser i private barnehager. Det samme vil gjelde i mer moderat grad for Indre Salten da både Fauske og Saltdal har innslag av private barnehager. At disse nye kommunene allerede har erfaring med tilrettelegging av private barnehager kan også, dersom dette skulle være ønskelig, gjøre det lettere å etablere private barnehager i de nye kommunene. Videre vil det være mulig for de to nye kommunene å standardisere oppholdsbetalingen, slik at man utnytter kommunens inntektsmuligheter under forutsetning av at det er politisk tilslutning til dette.

##### Grunnskole

Den nye kommunestrukturen foreslått i dette alternativet vil ikke medføre store endringer for regionens grunnskolesektor, og skolene vil sannsynligvis forbli lokalisert der de er per dags dato. Dette innebærer at smådriftsulempene som eksisterer i dag vil vedvare også i

dette alternativet. Også her vil alternativene Indre og Ytre Salten gi muligheten til å utvide de ulike fagmiljøene, og kommunene vil bedre kunne utnytte den spesialkompetansen som eksisterer i de øvrige kommunene. De minste kommunene vil også bli mindre sårbar-

re, både kompetansemessig og kostnadsmes-

### **Pleie- og omsorg**

I all hovedsak vil tjenester innenfor dette området fortsette å leveres lokalt uavhengig av den nye kommunestrukturen. Dette innebærer at man ikke nødvendigvis kan dra fordel av stordriftsfordeler vedrørende den daglige utførelsen av hjemmetjenester og institusjonstjenester. Det kan allikevel forventes noen effektiviseringsgevinster i eksempelvis hjemmetjenesten da nye kommunegrenser gir mulighet for bedre logistikk i gjennomføringen av hjemmetjenestene på tvers av nåvæ-

### **Barneverntjenesten**

Kommunene i Salten har i dag lite samarbeid på området barnevernstjenester. Dette gjør at det ved sammenslåing er større muligheter for å tilby bedre og mer effektive tjenester. Indre og Ytre Salten vil kunne forventes å være bedre rustet til å håndtere disse komplekse oppgavene, og ansatte i de minste

### **Samiske perspektiv**

Dersom kommunestrukturen i Salten endres, og den nye Nord-Salten kommunen inkluderer nåværende områder av Tysfjord kommune (som i dag er en del av forvaltningsområdet), vil dette kunne medføre at den nye kommunen bli en del av det samiske forvaltningsområdet. Om den nye kommunen vil bli innlemmet i forvaltningsområdet vil alle innbyggere i den nye kommunen ha rett på å bruke samisk i sin kontakt med offentlige organ. Det vil i tillegg stille krav til at den nye kommunen skal tilrettelegge for at ansatte kan ta permisjon med lønn for å skaffe seg kunnskap i samisk, for på den måten å sikre at kommunen kan yte tilstrekkelige tjenester på samisk. Den nye kommunen vil på tjenestesiden bli lovpålagt å tilby samiske barn et tilbud i barnehagene og grunnskolene et tilbud som byg-

sig, ovenfor ekstra ressurskrevende elever.

rende kommunegrenser. Spesielt Indre og Ytre Salten vil kunne være bedre rustet til å håndtere eldrebølgen og den forventede økningen i tjenestebehovet på dette området.

Økningen i antall eldre i kommunene vil skape et press på kommunene for å effektivisere nåværende tjenester. Vi vurderer at alternativene Indre og Ytre Salten vil kunne gi synergieffekter i form av større fagmiljøer og muligheter for å frigjøre administrative kostnader til operativ tjenesteproduksjon.

kommunene vil kunne få et betraktelig større hjelpeapparat å støtte seg til. For Nordre Salten er det slik at Hamarøy i dag deltar i et interkommunalt samarbeid med Tysfjord, og dersom de skal slå seg sammen med Steigen må det vurderes om dette samarbeidet skal fortsette eller ikke.

ger på det samiske språk og kultur. Barn har i tillegg rett på å bli betjent på samisk i barnevernsinstitusjoner. Innenfor pleie- og omsorgstjenestene vil samiske pasienter ha rett til et tilbud som tar utgangspunkt i samisk språk og kultur.

Oppsummert vil inkluderingen av deler av Tysfjord ha stor innvirkning på kommunenes forpliktelser overfor den samiske befolkningen.

---

### 7.2.2. Myndighetsutøvelse

Alternativene Nordre, Indre og Ytre Salten kan antas å få betydelig bedre kapasitet og kompetanse rettet mot myndighetsutøvelse innenfor spesifikke fagområder sammenlignet med den nåværende kommunestrukturen. Innenfor eksempelvis barnevern-/sosialtjenesten vil Nordre Salten ha ca. 39,2 årsverk og Indre Salten vil til sammen ha ca. 67,9 årsverk. Ytre Salten vil til sammen ha ca. 141 årsverk innenfor barnevernstjenesten. Innenfor tekniske tjenester vil Nordre Salten ha ca. 7 årsverk, Indre Salten 27 årsverk mens Ytre Salten, basert på dagens tall, vil få ca. 134 årsverk.

Utfordringer knyttet til relasjoner mellom ansatte og innbyggere vil bli vesentlig redusert også med dette alternativet, da det vil bli bedre muligheter for den enkelte saksbe-

handler til å delegerer saker der det er habilitetsproblematikk. Det er også rimelig å anta at utfordringer knyttet til rekruttering vil bli redusert for alternativene Indre og Ytre Salten.

I likhet med alternativet Salten samlet vil det også her kunne oppstå stordriftsulemper knyttet til samordning av tjenester og geografiske avstander. Vi vurderer det imidlertid til at dette vil være et mindre problem i dette alternativet sammenlignet med Salten samlet, da dette alternativet blant annet omfatter mindre geografiske avstander og fordi det allerede eksisterer mange interkommunale samarbeid som allerede følger den kommunestrukturen som er skissert i dette alternativet.

---

### 7.2.3. Administrasjonen

Også dette alternativet gir relativt store muligheter for effektivisering og realisering av stordriftsfordeler innenfor administrasjonstjenester. Både Nordre, Indre og Ytre Salten vil, ved en sammenslåing, ha muligheten til å redusere de samlede utgiftene knyttet til dette området.

Uavhengig av om man velger å sentralisere deler av administrasjonstjenestene vil man

uansett kunne dra nytte av en bredere og større kompetanse innad i organisasjonen. Det er også rimelig å anta at alternativene Indre og Ytre Salten vil ha mindre problemer knyttet til rekruttering, sammenlignet med enkeltkommunenes nåværende situasjon. Det kan også forventes noe reduserte kostnader til IKT-systemer på sikt.

---

### 7.2.4. IKS

Sammenslåinger reduserer behovet for interkommunale samarbeid. Spørsmålet i dette tilfellet vil være om enkelte av alternativene er store nok til at de gjør de eksisterende IKS nødvendige eller ikke, kanskje vil det også være andre praktiske årsaker utover størrelse som gjør at IKS bør fortsette også med ny kommunestruktur. De ulike alternativene vil også ha påvirkninger på eksisterende samarbeid utenfor de kommunene som inngår i alternativet. Enkelte av de små kommunene som inngår i alternativet Ytre Salten kan eksempelvis ha mindre nytte av IKS da tjenestene nå kan tilbys internt i kommunen. Det må

også tas en diskusjon rundt hvorvidt regionale IKS skal opphøre eller om det er ønskelig å fortsette disse dersom Salten blir inndelt i kun tre kommuner. Det kan også tenkes at enkelte av de nåværende IKS blir omgjort til kommunal tjeneste i Ytre Salten, men at mindre omkringliggende kommuner kjøper disse tjenestene fremfor å kalle dette et IKS. Under lister vi først opp eksisterende IKS som faller innenfor de foreslåtte alternativene, deretter lister vi opp IKS som vil gå på tvers av de nye kommunegrensene og derfor må vurderes om de skal fortsette eller opphøre.

**Eksisterende IKS som faller innenfor foreslått kommunestruktur:****Administrasjon**

- Arbeidsgiverkontroll Fauske-Saltdal
- Arbeidsgiverkontroll Fauske-Sørfold

**Barnehage og Grunnskole**

- Felles skoleskyss indre Salten som inkluderer Sørfold, Fauske og Saltdal
- Grunnskolesamarbeid Sørfold-Fauske

**Pleie- og omsorgstjenester**

- Legevaktsamarbeid Bodø-Beiarn
- Fauske/Sørfold Legevakt
- Jordmortjeneste Fauske-Sørfold

**Regionale IKS, og IKS som faller utenfor foreslått kommunestruktur:****Administrasjon**

- Interkommunale kommunerevisjon i Salten
- Felles kontrollutvalgssekretariat i Salten
- Felles samarbeid om innkjøp av tjenester i Salten
- Felles kemner Bodø, Beiarn og Bø
- Arbeidsgiverkontroll Fauske-Gildeskål
- Arbeidsgiverkontroll Fauske-Beiarn
- Nord-Salten Skatteoppkreverkontor for Ballangen, Tysfjord, Steigen og Hamarøy kommuner

**Barnehage og grunnskole**

- RKK Indre Salten som består av Meløy, Gildeskål, Saltdal, Fauske, Sørfold og Steigen

- PPT Indre Salten som inkluderer Beiarn, Saltdal, Fauske, Sørfold og Steigen
- 4k-samarbeid om muntlig eksamen i indre Salten som inkluderer Steigen, Sørfold, Fauske, Saltdal og Beiarn.
- Grunnskoletjenester Rødøy-Meløy
- PPT Bodø, Verøy og Røst

**Pleie- og omsorgstjenester**

- Helse- og miljøtilsyn Salten IKS
- Krisesenteret i Salten (som eies av Bodø og inkluderer Røst og Verøy i tillegg til Salten kommunene)
- Overgrepsmottak Bodø som dekker Beiarn, Bodø, Fauske, Gildeskål, Hamarøy, Meløy, Røst, Saltdal, Sørfold og Værøy

**Barnevern og Sosialtjenester**

- Beiarn og Saltdal interkommunale samarbeid om barnevernstjenester
- NAV hjelpemiddelsentralen som inkluderer alle Saltenkommunene
- Samarbeid mellom barnevernledere Salten som inkluderer alle Saltenkommunene

**Øvrige samarbeidsområder**

- Salten Brann IKS
- Geodatasamarbeid Salten
- Salten Kartdata AS
- Regionalt næringsfond Salten
- IRIS Salten IKS som inkluderer avfallshåndtering, interkommunal utvikling og strategisk eierskap
- Salten Friluftsråd

**7.3. Samfunnsutvikling****7.3.1. En naturlig BA/BAS region?**

Innad i Salten finnes det i all hovedsak en naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner om vi tar utgangspunkt i NIBR sin definisjon. Denne regionen inkluderer Bodø og Gildeskål samt Saltdal, Fauske og Sørfold. Med andre ord er det kun Indre Salten som har en relativt stor intern pendling mellom de nåværende kommunene Sørfold, Fauske og Saltdal. For de resterende to nye kommunene innenfor dette alternativet så er det derimot utfordringer

knyttet til å skape en integrert bo- og arbeidsmarkedsregion.

For Ytre Salten så har NIBR og NORUT definert Bodø og Gildeskål som relativt sett godt integrerte kommuner med tanke på bo- og arbeidsmarkedsfaktorer. For dette alternativet så vil de nærværende kommunene Meløy og Beiarn derimot være en naturlig integrert del med Bodø og Gildeskål. For det siste alternativet Nordre Salten så har NIBR eller NORUT heller ikke der definert dette området som er

naturlig bo- og arbeidsmarkedsregion. Til det er kommunene for små og har en for liten andel pendling mellom de nåværende kommunene Steigen og Hamarøy.

De nye kommunene Ytre og Nordre Salten vil derfor måtte søke å utvikle et mer integrert arbeidsmarked. Dette vil naturlig være avhengig av en utvikling i infrastruktur med

særlig henblikk på utviklingen i transportinfrastruktur. Per dags dato er avstandene mellom eksempelvis Meløy og Bodø for stor til at det er naturlig at det foregår pendling mellom disse kommunene. Enda viktigere er utviklingen i transportinfrastrukturen fra Bodø til Beiarn og Meløy slik at Ytre Salten bedre kan utnytte potensialet som ligger i regionen.

### 7.3.2. En bærekraftig kommune?

I utredningsnotat A tok vi utgangspunkt i særlig tre forhold når vi så på dagens status vedrørende næringsutvikling blant kommunene. Disse forholdene var:

- Bransjespesialisering
- Offentlig sektor
- Pendling

Alle tre kommunene er svært avhengig av offentlig sektor, noe som utgjør rundt 40 % av alle sysselsatte i regionen. Unntaksvis er det derimot noen forskjeller mellom de tre kommunene innenfor dette alternativet som er verdt å påpeke. Nordre Salten har en relativt stor andel sysselsatte innenfor primærnær-

ingene. Dette gjelder spesielt innenfor fiskeri og oppdrettsnæringene. Indre Salten har på den andre siden en relativt stor andel ansatte innenfor industri.

Samlet sett har alle kommunene en mer bærekraftig sammensatt næringsliv sammenlignet med null-alternativet. De tre kommunene vil således være mindre sårbare for eksterne svingninger i enkelte markeder, med unntak av primærnæringene for Nordre Salten.

Sammenlignet med store byer som Trondheim og Bergen så er alle disse tre kommunene derimot mer avhengig av offentlig sektor.

Sysselsatte personer etter arbeidssted	Ytre	Indre	Nordre
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	2 %	3 %	17 %
05-09 Bergverksdrift og utvinning	0 %	1 %	0 %
10-33 Industri	5 %	10 %	4 %
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	1 %	3 %	3 %
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	9 %	9 %	7 %
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	12 %	11 %	11 %
49-53 Transport og lagring	8 %	5 %	7 %
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	4 %	3 %	2 %
58-63 Informasjon og kommunikasjon	2 %	1 %	0 %
64-66 Finansiering og forsikring	2 %	0 %	0 %
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	4 %	3 %	3 %
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	4 %	2 %	3 %
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	11 %	8 %	8 %
85 Undervisning	9 %	10 %	10 %
86-88 Helse- og sosialtjenester	24 %	26 %	21 %
90-99 Personlig tjenesteyting	4 %	3 %	3 %
00 Uoppgitt	0 %	0 %	1 %
<b>Totalt</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Tabell 11: Oversikt over andel sysselsatte personer etter arbeidssted og næring i 2013. Kilde: SSB

Om vi deretter ser på andelen som pendler inn og ut av en ny storkommune så ser vi her

at det er relativt store forskjeller mellom de tre kommunene. Ytre Salten har en relativt

en mindre andel utpendlere sammenlignet med Indre- og Nordre Salten. Dette skyldes i all hovedsak at flere av de sysselsatte i Indre og Nordre Salten pendler til blant annet Bodø. I utredningsnotat A redegjorde vi for særbarheten til de små kommunene i Salten. For dette alternativet vil fortsatt Nordre Salten være en relativt sett liten kommune. Små

kommuner med en liten andel utpendlere vil således også være mer sårbare over tid. Dette er ikke gjeldende for Nordre Salten som har en relativt stor andel utpendlere. Sysselsatte som er bosatt i Nordre Salten og pendler til andre kommuner reiser i all hovedsak til Bodø. Er relativt stor antall arbeider også på norsk sokkel innenfor olje- og gassnæringene.

	Ytre Salten		Indre Salten		Nordre Salten	
	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel
Sysselsatte	31574	-	7956	-	2064	-
Utpendlere	2491	8 %	1513	19 %	341	17 %
Innpendlere	2963	9 %	449	6 %	200	10 %

Tabell 12: Oversikt over inn- og utpendling, Kilde SSB for 2014

### 7.3.3. Transportinfrastruktur og avstander

For dette alternativet vil avstandene innenfor to av de tre kommunene relativt sett være mindre, sammenlignet med en samlet Salten kommunene. Herunder finner vi Nordre og Ytre Salten som er kommuner hvor avstandene mellom tettstedene betraktelig mindre enn i Stor-Salten alternativet. Avstanden for Nordre Salten er rundt 100 km mellom Leinesfjord og Oppeid. For Indre Salten så er avstandene betraktelig mindre. Fra Rognan til Straumen er avstanden mindre enn 50 km. For det siste alternativet i denne modellen, Ytre Salten, er avstandene relativt store mellom Ørnes og eksempelvis Bodø. Reiseavstanden mellom disse byene er i utredningsnotat C vurdert til å være rundt to timer.

Til tross for at bredbåndsinfrastrukturen har bedre seg betraktelig de siste 10 årene er det fortsatt store infrastrukturutfordringer som gjør at disse tre nye kommunene ikke vil kunne definere seg som tre naturlige utviklingsområder med unntak av Indre Salten. De resterende to kommunene Ytre- og Nordre Salten må således måtte gjennomføre store investeringer i samferdsel, og ettersom det er fylkeskommunen som i all hovedsak styrer dette så vil ikke etableringen av ny storkommune automatisk kunne gjennomføre nødvendig investeringer. En ny storkommune i Salten vil derimot kunne få en sterkere innflytelse inn i fylkeskommunen og vil således kunne bidra til en sterkere prioritering av denne regionen.

### 7.3.4. Lokal strategisk næringsutvikling

For dette alternativet vil de tre kommunene ha svært ulikt utgangspunkt for å arbeide strategisk med lokal næringsutvikling. For Ytre Salten vil Bodø sine ressurser sammen med de andre mindre kommunene kunne være tilstrekkelig til å jobbe videre tiltak knyttet til utvikling av det lokale næringslivet. Synergieffektene som Gildeskål, Beiarn og Meløy får ved å gå sammen med Bodø vil kunne påvirke arbeid med lokal utvikling av næringsrettet arbeid i disse kommunene.

For Indre Salten så har både Saltdal og Fauske i 2014 utgifter knyttet til å tilrettelegge for næringsaktivitet. Sammenlagt vil disse kommunene kunne bedre samordne arbeidet med næringsrettet arbeid og ettersom disse tre kommunene er en del av et felles bo- og arbeidsmarked så vil det trolig kunne bidra til en mer helhetlig og sammenhengene arbeid innenfor dette tjenesteområdet. Indre Salten vil derimot ikke ha de samme ressursene som eksempelvis Ytre Salten, men det er vår vurdering at disse kommunene vil være bedre i

stand til å ivareta det lokale næringslivet i en allerede integrert region på en bedre måte sammenlignet med null-alternativet.

For den siste kommunen Nordre Salten så vil denne kommunen fortsatt være for liten til at man investere i større tiltak rettet mot det lokale næringslivet.

---

#### 7.4. Lokaldemokrati

I alternativet Nordre, Indre og Ytre Salten vil det samlede innbyggertallet være henholdsvis 4388, 16219 og 59912 for de tre kommunene. Dette, sammen med geografisk størrelse, gjør

at BDO mener det vil være aktuelt med ulike lokaldemokratiske løsninger i disse kommunene.

##### 7.4.1. Nordre og Indre Salten

I Nordre og Indre Salten, hvor det vil være kortere avstander innad i kommunen og færre innbyggere, anses det som hensiktsmessig å beholde en modell med faste utvalg. I dag har blant annet Steigen og Hamarøy egne *plan og ressursutvalg* i tillegg til de lovpålagte organene. Ut over dette har Hamarøy også et *velferds og driftsutvalg* samt et *naturutvalg*. En lignende utvalgsmo- dell i den nye kommunen virker hensiktsmessig og burde sikre god politisk styring av den kommunale virksomheten.

på 11 kommunestyrerepresentanter i kommuner med mindre enn 5000 innbyggere. Begge kommunene har med 17 medlemmer allerede flere medlemmer enn loven krever. Selv om SSBs befolkningsframskriving for den nye kommunen er moderat, kan det være en ide å innrette seg etter neste lovkrav på minst 19 representanter for kommuner med mellom 5000 og 10 000 innbyggere.

Når det gjelder sammensetningen av kommunestyret, vil Nordre Salten ved tidspunktet for sammenslåingen falle inn under minstekravet

Indre Salten vil falle inn under minstekravet på 27 kommunestyrerepresentanter. Alle kommunene har allerede flere medlemmer enn det loven krever.

---

##### 7.4.2. Ytre Salten - lokalutvalgsmo- dell

I Ytre Salten er det BDOs vurdering at det bør innføres en modell med kommunedelsutvalg, lik den beskrevet for Saltensamlet- alternativet i kapittel 5. En modell med lokale kommunedelsutvalg vil bevare tett kontakt mellom innbyggere og politikere til tross for større geografiske avstander i de to nye kommunene.

for at all avgjørelsesmyndighet som kan delegeres til komiteer og faste utvalg også kan delegeres til kommunedelsutvalg. Likeledes kan all avgjørelsesmyndighet som delegeres til kommunens administrasjonssjef (rådmann), også i prinsippet delegeres til en kommunedelsdirektør. Det kan dermed tenkes at det i Ytre Salten, hvor avstandene blir større enn de har vært i de nåværende kommunene, kan være naturlig å se på en modell hvor det opprettes flere kommunedelsutvalg med varierende grad av avgjørelsesmyndighet.

Som nevnt tidligere, har slike lokale utvalg tradisjonelt sett blitt brukt som rene høringsorgan for saker som berører utvalgets geografiske område. Kommuneloven åpner derimot



## 7.5. Økonomi

### 7.5.1. Inntektsmodell og konkrete tilskudd

#### Reformstøtte og engangskostnader:

Nordre Salten vil, på bakgrunn av totalt antall innbyggere (4388) og kommuner (to stk.) motta 25 millioner i støtte, fordelt på 20 millioner i engangskostnader og fem millioner i reformstøtte. Dette utgjør 5790 kr per innbygger i den nye kommunen.

Indre Salten vil, på bakgrunn av totalt antall innbyggere (16219) og kommuner (tre stk.) motta 50 millioner i støtte, fordelt på 30 mil-

lioner i engangskostnader og 20 millioner i reformstøtte. Dette utgjør 3066 kr per innbygger i den nye kommunen.

Ytre Salten vil, på bakgrunn av totalt antall innbyggere (59912) og kommuner (fire stk.) motta 80 millioner i støtte, fordelt på 50 millioner i engangskostnader og 30 millioner i reformstøtte. Dette utgjør 1340 kr per innbygger i den nye kommunen.

### 7.5.2. Kraft

Ved en sammenslåing til tre nye kommuner i Salten vil alle de nye kommunene få mulighet til å hente større mengde konsesjonskraft.

For dette alternativet vil det være mulig for kommunene i Salten å hente ut det totale potensialet knyttet til kraftinntekter. På lik linje med stor-Salten utgjør dette 121,4 GWh, og med korreksjon for avtalen som Beiarn har inngått med Nordland fylkeskommune utgjør det 112,2 GWh. Og ved å slå sammen kommunene som omtalt ser vi at det vil være en forskjell mellom de nye kommunene i forhold

til hvor mye av konsesjonskraften som tilfaller den enkelte kommune.

De siste årene har det vært en stor variasjon i prisen på kraft. Fra rundt fem øre per KWh og opp til rundt 30 øre. I dagens marked vil det være naturlig å regne med en kraftpris på mellom 20 - 25 øre per KWh frem mot 2020.

Ved en sammenslåing av kommunene som medfører at man kan hente ut den konsesjonskraften som kommunene har krav på vil dette medføre en økning i konsesjonskrafts-inntektene som er beregnet til:

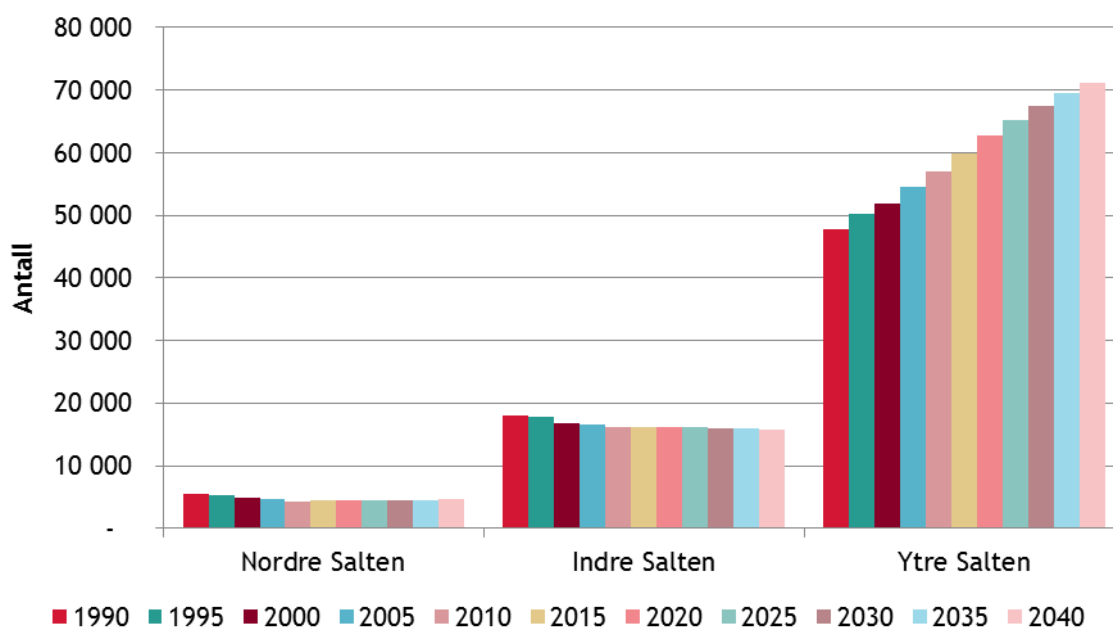
Nye kommuner	Overskytende konsesjonskraft	20 øre	25 øre
Nordre Salten	34,81 GWh	6,96 mill	8,70 mill
Indre Salten	45,70 GWh	9,14 mill	11,43 mill
Ytre Salten	31,66 GWh	6,33 mill	7,92 mill

Tabell 13: Beregnet effekt på inntekter fra konsesjonskraft for nye kommuner, beregnet av BDO

### 7.5.3. Demografi og økonomi

Alternativet Nordre Salten ville i 2015 hatt en befolkning på 4388, Indre Salten 16219 og Ytre Salten 59912. For Nordre forventes en

stabil befolkningsutvikling, Indre vil ha en svak nedgang, mens det for Ytre Salten forventes en stabil befolkningsøkning.



Figur 6: Oversikt over faktisk befolkningsutvikling fra 1990 til 2015, og forventet befolkningsutvikling frem til 2040 for alternativene Nordre, Indre og Ytre Salten. Kilde: SSB

Aldersfordelingen i befolkningen er relativt lik for alternativene Nordre og Indre Salten. Begge alternativene vil ha en relativt gammel befolkning sammenlignet med snittet i resten av landet. Nordre Salten vil ha en eldre be-

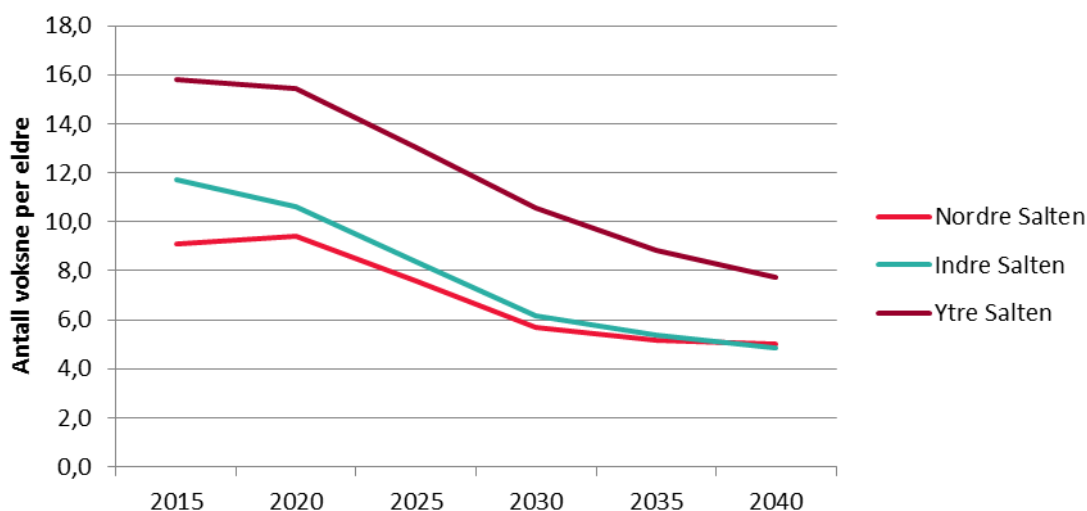
folkning (67+) på 21 %, mens Indre Salten vil ligge på 18 %. Ytre Salten vil til sammenligning ha en noe yngre befolkning hvor andelen eldre utgjør 13,5 % som er noe under landsgjennomsnittet på 14 %.

	0-5 år	6-12 år	13-15 år	16-19 år	20-44 år	45-66 år	67-79 år	80-89 år	90 +
Nordre Salten	5,4 %	7,1 %	3,1 %	5,4 %	26,8 %	31,4 %	14,5 %	4,9 %	1,5 %
Indre Salten	5,6 %	7,9 %	3,6 %	5,2 %	28,3 %	31,2 %	13,1 %	4,1 %	1,0 %
Ytre Salten	7,2 %	8,4 %	3,7 %	5,3 %	33,9 %	28,2 %	9,5 %	3,2 %	0,7 %

Tabell 14: Prosentandel av befolkning inndelt i de ulike befolkningsgruppene for 2015. Kilde: SSB

Prognoser viser at både Nordre, Indre og Ytre Salten vil få vesentlige investeringsbehov basert på den forventede fremtidige demografiutviklingen. Nordre Salten forventes å få investeringsbehov innenfor grunnskolen, mens Indre og Ytre Salten er forventet å få investe-

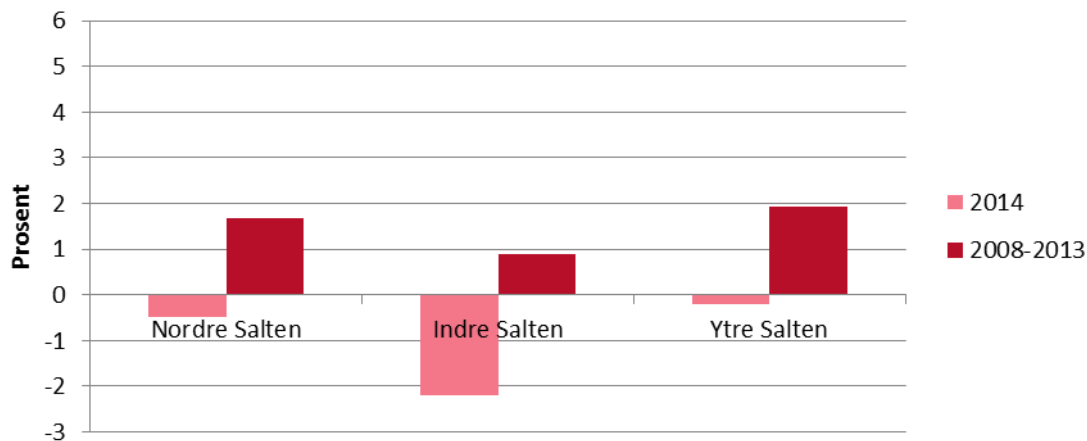
ringsbehov spesielt innenfor eldreomsorgen. Ytre Salten forventes også å få et noe mindre behov for investeringer innenfor barnehage og grunnskole. Samtidig forventes en betydelig negativ endring i andel voksne per eldre pleietrengende i fremtiden.



Figur 7: Forventet utvikling i antall voksne i alderen 20-66 år per eldre over 80 år. Kilde: SSB, beregninger gjennomført av BDO.

Grafen over viser den forventede utviklingen i andel voksne i alderen 20-66 år per eldre over 80 år fra 2015 og frem til 2040. Som det fremgår, forventes det en betydelig nedgang i antall voksne per eldre i denne perioden. Nordre Salten vil ha en negativ endring på 22 %, mens Indre og Ytre Salten forventes å få negative endringer på 40 og 41 %.

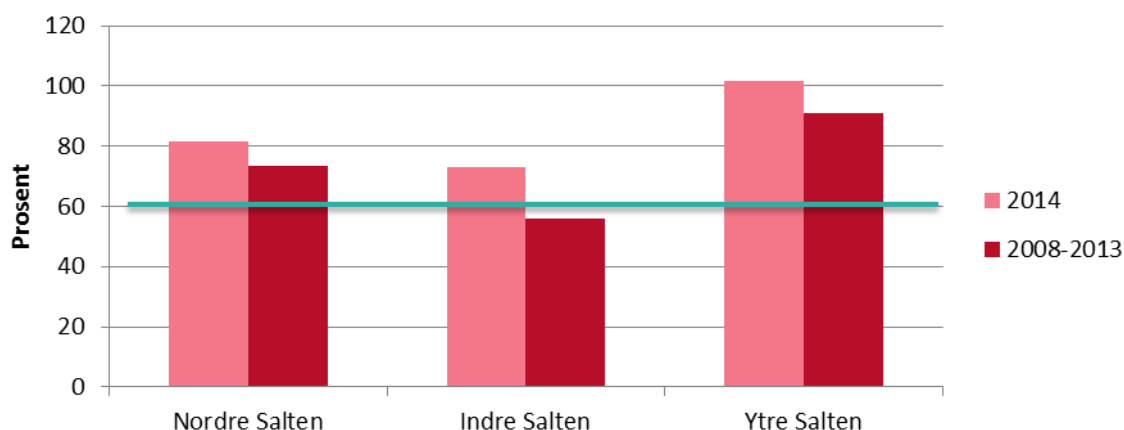
#### 7.5.4. Soliditet



Figur 8: Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter. Kilde: KOSTRA.

Samtlige alternativer ville i 2014 hatt et negativt driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter. Samlet for perioden 2008-2013 ligger alternativene noe høyere. Nordre Sal-

ten ville hatt et resultat på 1,67 %, Indre 0,88 % mens Ytre Salten ville hatt et resultat på 1,9 %.



Figur 9: Langsiktig gjeld i prosent av brutto driftsinntekter, fratrukket pensjonsforpliktelse. Kilde: KOSTRA.

Som det fremgår av tabellen over, ville Ytre Salten i 2014 hatt en noe høyere langsiktig gjeld som prosent av brutto driftsinntekter sammenlignet med de øvrige alternativene. Samtlige tre alternativer lå i 2014 over det

anbefalte nivået som enkelte fylkesmenn mener bør være mellom 50-60 %, og kun Indre Salten ville ha ligget under det anbefalte nivået samlet i perioden 2008-2013.

	Nordre Salten	Indre Salten	Ytre Salten
Disposisjonsfond	1 855	1 887	2 990
Bundne driftsfond	5 980	4 934	2 801
Ubundne investeringsfond	3 245	2 320	13 476
Bundne investeringsfond	1 217	1 056	473
Til sammen	12 297	10 197	19 741

Tabell 15: Oversikt over fondsavsetninger per innbygger for 2014. Kilde: KOSTRA, beregninger utført av BDO

Ser vi på fondsavsetninger per innbygger fremgår det at alternativet Ytre Salten vil få en betraktelig høyere fondsavsetning sammenlignet med de to øvrige alternativene. I

t tillegg vil også Ytre Salten har større verdier gjennom avsetninger og andeler enn de to andre alternativene.

### Økonomiske forpliktelser

Samtlige alternativer ville i 2014 hatt udekkede pensjonsforpliktelser. Nordre og Indre Salten ville hatt forpliktelser på ca. 28 000 kr.

per innbygger mens Ytre Salten ville hatt betraktelig lavere forpliktelser på ca. 15 500 kr per innbygger.

Kommune	Pensjons-midler (1000 kroner)	Pensjons-forpliktelse (1000 kroner)	Innbyggere	Udekket forpliktelse per innbygger (kr)
Nordre Salten	561 277	683 061	4388	-27 754
Indre Salten	1 778 325	2 237 847	16219	-28 332
Ytre Salten	4 466 288	5 397 197	59912	-15 538

Tabell 16: Udekkede pensjonsforpliktelser for 2014. Kilde: KOSTRA, beregninger utført av BDO

Indre Salten ville hatt et vedlikeholdsetterslep på ca. 25 500 kr per innbygger mens Ytre Salten ville hatt et etterslep på ca. 14 000 kr per innbygger. Alternativet Nordre Salten

ville, basert på de innsendte tallene, hatt et vedlikeholdsetterslep på ca. 14 000 kr per innbygger.

Kommune	Innbyggere	Totalt vedlikeholds- etterslep i millioner kro- ner	Totalt vedlikeholds- etter- slep per innbygger
Nordre Salten	4 388	61 000 000	13 902
Indre Salten	16 219	415 000 000	25 587
Ytre Salten	59 912	855 000 000	14 271

**Tabell 17: Oversikt over vedlikeholdsetterslep. Kilde: Rapporter fra regionrådet og kommunene**

## 8. «Saltenfjordalternativet»

### 8.1. Overordnet Beskrivelse av alternativet

For dette alternativet vil Salten gå fra ni kommuner til tre kommuner. Steigen og Hamarøy vil forme Nordre Salten. Sørfold, Fauske, Saltdal, Bodø, Gildeskål og Beiarn vil danne «Saltenfjordkommune». Meløy kommune vil derimot stå alene i dette alternativet.

Disse kommunene vil ha følgende befolkningsgrunnlag:

- Meløy: 6441 innbyggere
- Nordre Salten: 4388 innbyggere
- Saltenfjord: 69690 innbyggere

### 8.2. Tjenesteyter

#### 8.2.1. Vurdering av effektene på primærtjenestene

##### Barnehage

Som for de øvrige alternativene forventes det ikke store endringer i barnehagesektoren. Saltenfjord kommune vil, sammenlignet med de øvrige kommunene, ha en mer geografisk spredt barnehagestruktur så lenge det er befolkningsgrunnlag for videre drift av barnehagetjenester i alle deler av regionen. På den andre siden vil Saltenfjord ha et vesentlig større fagmiljø innenfor denne tjenesten, og det kan forventes at mindre kommuner som inngår i dette alternativet vil kunne supplere og dra nytte av det fagmiljøet som allerede eksisterer i de større kommunene.

Smådriftsulemper som eksisterer i dag vil vedvare også i dette alternativet. Som for de øvrige alternativene presentert tidligere i denne rapporten vil det også her bli enklere å tilrettelegge for private barnehager for kommunene som inngår i Saltenfjord alternativet. Dette da flere av kommunene i dette alternativet allerede har utbredt bruk av private barnehager.

##### Grunnskole

Den nye kommunestrukturen foreslått i dette alternativet vil ikke medføre store endringer for regionens grunnskolesektor, og skolene vil sannsynligvis forbli lokalisert der de er per dags dato. Kommunene som inngår i Saltenfjord alternativet vil her få muligheten til å utvide og spesialisere de ulike fagmiljøene, og

utnytte den ulike spesialkompetansen som eksisterer i kommunene per i dag. Kommunene som inngår i dette alternativet vil også bli mindre sårbare ovenfor ekstra ressurskrevende elever.

##### Pleie- og omsorg

Som diskutert for de øvrige alternativene tidligere i denne rapporten vil tjenester innenfor dette området fortsette å leveres lokalt. For Saltenfjord alternativet forventes det imidlertid noen effektiviseringsgevinster da nye kommunegrenser gir mulighet for bedre logistikk i gjennomføringen av hjemmetjenester, transport av pasienter osv. Det

forventes også at en større kommune som Saltenfjord vil være bedre i stand til å håndtere den forventede eldrebølgen og økningen i tjenestebehovet som følge av denne.

Saltenfjord alternativet vil også kunne gi synergieffekter i form av større fagmiljø og muligheter til å frigjøre administrative kostnader til operativ tjenesteproduksjon.

## Barneverntjenesten

Saltenfjord alternativet gir muligheten til å tilby bedre og mer effektive tjenester, dette spesielt fordi det per i dag er lite samarbeid innenfor tjenesteområdet barnevern. Ansatte i de minste kommunene vil også få et betydelig større hjelpeapparat rundt seg. For

Nordre Salten er det slik at Hamarøy i dag deltar i et interkommunalt samarbeid med Tysfjord, og dersom de skal slå seg sammen med Steigen må det vurderes om dette samarbeidet skal fortsette eller ikke.

---

### 8.2.2. Myndighetsutøvelse

Også Saltenfjord-alternativet representerer en vesentlig økning i kapasitet og samlet kompetanse rettet mot myndighetsutøvelse innenfor en rekke fagområder. Saltenfjord kommune ville i 2014 eksempelvis hatt ca. 200 årsverk innenfor barnevern-/sosialtjenesten og 160 årsverk innenfor tekniske tjenester.

Saltenfjord alternativet vil sannsynligvis kunne redusere problematikk rundt dette bånd

mellom innbyggere og saksbehandlere i kommunen, samtidig som det er rimelig å anta at rekruttering av ansatte til tekniske tjenester og barnevern vil bli enklere. Det vil også bli mindre problemer knyttet til habilitet i en ny og større kommune. Samtidig vil det i en ny storkommune som Saltenfjord kunne oppstå stordriftsulempere spesielt knyttet til de geografiske avstandene i denne nye storkommunen.

---

### 8.2.3. Administrasjon

Med unntak av Meløy, som i dette alternativet beholder den eksisterende strukturen, vil det være muligheter for effektivisering og realisering av stordriftsfordeler innenfor administrasjonstjenester. Både Nordre Salten og Saltenfjord vil ha muligheten til å redusere de samlede utgiftene knyttet til dette området.

Uavhengig av om man velger å sentralisere deler av administrasjonstjenestene vil man uansett kunne dra nytte av en bredere kompetanse innad i den nye kommunen. Saltenfjord alternativet kan også forventes å ha bedre grunnlag for rekruttering sammenlignet med enkelt kommunene i dag.

---

### 8.2.4. IKS

Hovedandelen av de eksisterende IKS i regionen vil bli liggende innenfor Saltenfjord alternativet. Allikevel vil det også i dette alternativet være samarbeid hvor enkelt kommuner faller utenfor. Spesielt de regionale samarbeidene, som i dag inkluderer alle Saltenkommunene, vil i dette alternativet bestå av Saltenfjord kommune og to mindre kommuner; Nord-Salten og Meløy. Et viktig spørsmål vil da bli hvordan man skal håndtere de enkeltkommunene som havner utenfor. Skal det interkommunale samarbeidet fortsette, eller er det mer aktuelt at de utenforliggende

kommunene kjøper disse tjenestene i fremtiden. Kommunene i Salten har i dag også flere IKS i samarbeid med kommuner som ligger utenfor Salten regionen. Ved opprettelsen av en ny stor Saltenfjord kommune vil man måtte vurdere hvordan man skal videreføre disse samarbeidene i den nye kommunestrukturen. Nedenfor lister vi først opp hvilke eksisterende IKS som vil ligge innenfor den foreslåtte kommunestrukturen i Saltenfjord alternativet, deretter lister vi opp de som vil gå på tvers av kommunene i dette alternativet.

**Eksisterende IKS som faller innenfor Saltenfjord alternativet:****Administrasjon**

- Arbeidsgiverkontroll Fauske-Gildeskål
- Arbeidsgiverkontroll Fauske-Beiarn
- Arbeidsgiverkontroll Fauske-Saltdal
- Arbeidsgiverkontroll Fauske-Sørfold
- Nord-Salten Skatteoppkreverkontor for Ballangen, Tysfjord, Steigen og Hamarøy kommuner (forutsetter at ikke Tysfjord og Ballangen inngår i kommunesammenslåing i andre regioner)

**Barnehage og Grunnskole**

- PPT Indre Salten (Beiarn, Saltdal, Fauske, Sørfold og Steigen)
- RKK Indre Salten
- 4k-samarbeid om muntlig eksamen i Indre Salten (Sørfold, Fauske og Saltdal) Felles skoleskys indre Salten (Sørfold, Fauske og Saltdal)
- Grunnskolesamarbeid Sørfold-Fauske
- Grunnskole tjenester Rødøy-Meløy (forutsetter at ikke Rødøy inngår i sammenslåing i andre regioner)

**Pleie- og omsorgstjenester**

- Legevaktsamarbeid Bodø-Beiarn
- Fauske/Sørfold Legevakt
- Jordmortjeneste Fauske-Sørfold
- Felles vaktordning jordmødre mellom Steigen, Tysfjord og Hamarøy (forutsetter at ikke Tysfjord inngår i sammenslåing i en annen region)

**Barnevern og Sosialtjenester**

- Samarbeid om barnevernstjenester Salten-Beiarn

**Øvrige samarbeidsområder**

- Hamarøy og Steigen veterinærvaktdistrikt

**Regionale IKS, og IKS som faller utenfor kommunestrukturen i Saltenfjordalternativet****Administrasjon**

- Felles interkommunal kommunerevisjon region Salten
- Salten kontrollutvalgsekretariat
- Felles innkjøpsamarbeid Salten
- Felles kemner Bodø, Beiarn og Bø
- Arbeidsgiverkontroll Fauske-Røst

**Barnehage og grunnskole**

- PPT Bodø, Verøy og Røst

**Pleie- og omsorgstjenester**

- Helse- og miljøtilsyn Salten IKS
- Krisesenteret i Salten (eies av Bodø og inkluderer Røst og Værøy i tillegg til øvrige Salten kommuner)
- Kreftkoordinator Hamarøy, Tysfjord, Steigen og Sørfold
- Overgrepsmottak Bodø (dekker Beiarn, Bodø, Fauske, Gildeskål, Hamarøy, Meløy, Røst, Saltdal, Sørfold og Værøy)

Innenfor dette området finnes det også en rekke regionale fagnettverk mellom kommunene som må revurderes i en ny Saltenfjord kommune:

- Rådet for Salten psykiatri, dekker alle kommunene i Salten
- Demensnettverk Salten
- Salten samhandlingsprosjekt psykiatri, dekker alle kommunene i Salten med unntak av Hamarøy

**Barnevern og Sosialtjenester**

- Felles samarbeid om kriminalitetsforebyggende tiltak (inkluderer alle kommunene i Salten samt kommunene Værøy, Røst og Rødøy)
- NAV hjelpemiddelsentralen for alle kommunene i Salten
- Samarbeid mellom barnevernledere for alle kommunene i Salten
- Samarbeid mellom barnevernsmedarbeidere som inkluderer Gildeskål, Beiarn og Meløy

**Øvrige samarbeidsområder**

- Felles landbruksforvaltning Bodø-Værøy
- Salten friluftsråd



- IRIS Salten IKS (inkluderer avfallshåndtering, interkommunal utvikling og strategisk eierskap)
- Salten Brann IKS
- Geodata samarbeid Salten
- Salten Kartdata AS
- Regionalt næringsfond Salten

### 8.3. Samfunnsutvikling

#### 8.3.1. En naturlig BA/BAS region?

Innenfor det alternativet så innebefatter ingen av de tre kommunene naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner. Om vi tar utgangspunkt i en utvidet bo- og arbeidsmarkedsdefinisjon så er Saltenfjorden kommune, med unntak av Beiarn, en bo- og arbeidsmarkedsregion. Det foregår en hel del pendling mellom de store kommunene Fauske og Bodø noe som gjør det naturlig, ifølge NORUTs analyser og definisjoner, at disse kommunene vurderes som en felles arbeidsmarkedsregioner med tilhørende kommuner. For Saltenfjorden så er Beiarn kommune den eneste kommunen som ikke har et tilstrekkelig integrert arbeidsmarked med nabokommunene.

I dette alternativet er Meløy kommune fortsatt en egen kommune. Denne kommunen har ingen naturlige integrerte arbeidsmarkeder med de resterende kommunene i regionen. Slik sett er det ikke unaturlig at denne kommunen står alene. For det siste alternativet Nordre Salten så har NIBR eller NORUT heller ikke der definert dette området som er naturlig bo- og arbeidsmarkedsregion. Til det er kommunene for små og har en for liten andel pendling mellom de nåværende kommunene Steigen og Hamarøy.

#### 8.3.2. Næringsanalyse

I utredningsnotat A tok vi utgangspunkt i særlig tre forhold når vi så på dagens status vedrørende næringsutvikling blant kommunene. Disse forholdene var:

- Bransjespesialisering
- Offentlig sektor
- Pendling

Alle tre kommunene i dette alternativet er svært avhengig av offentlig sektor, noe som utgjør rundt 40 % av alle sysselsatte i regionen. Unntaksvis er derimot noen forskjeller mellom de tre kommunene innenfor dette alternativet som er verdt å påpeke. Nordre Salten har en relativt stor andel sysselsatte innenfor primærnæringene. Dette gjelder spesielt innenfor fiskeri og oppdrettsnæringene. Saltenfjorden er tilnærmet lik Stor-Salten alternativet og har den største andelen av sysselsatte innenfor private næringsliv knyttet til varehandel.

Meløy vil i dette alternativet fortsatt være alene. Meløy kommune har derimot en av de minst sårbare næringsstrukturene blant kommunene i Salten og kan således være bedre rustet til å stå alene sammenlignet med de andre kommunene. Kommunen har derimot, som de andre kommunene, en stor andel ansatte knyttet til offentlig sektor.

Samlet sett har alle kommunene en mindre sårbar næringslivsstruktur sammenlignet med null-alternativet. De tre kommunene vil således være mindre sårbare for eksterne svingninger i enkelte markeder, med unntak av primærnæringene for Nordre Salten.

Sammenlignet med store byer som Trondheim og Bergen så er alle disse tre kommunene derimot svært avhengig av offentlig sektor.

Sysselsatte personer etter arbeidssted	Saltenfjord	Meløy	Nordre
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	2 %	9 %	17 %
05-09 Bergverksdrift og utvinning	0 %	1 %	0 %
10-33 Industri	5 %	15 %	4 %
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	1 %	2 %	3 %
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	9 %	8 %	7 %
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	12 %	9 %	11 %
49-53 Transport og lagring	7 %	7 %	7 %
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	4 %	2 %	2 %
58-63 Informasjon og kommunikasjon	2 %	1 %	0 %
64-66 Finansiering og forsikring	1 %	0 %	0 %
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	4 %	2 %	3 %
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	3 %	3 %	3 %
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	11 %	4 %	8 %
85 Undervisning	9 %	11 %	10 %
86-88 Helse- og sosialtjenester	24 %	24 %	21 %
90-99 Personlig tjenesteyting	4 %	2 %	3 %
00 Uoppgitt	0 %	1 %	1 %
<b>Totalt</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Tabell 18: Oversikt over andel sysselsatte personer etter arbeidssted og næring i 2013. Kilde: SSB

Om vi deretter ser på andelen som pendler inn og ut av en ny storkommune så ser vi her at det er relativt store forskjeller mellom de tre kommunene. Saltenfjord har en relativt mindre andel utpendlere sammenlignet med Meløy og Nordre Salten. Dette skyldes i all hovedsak at flere av de sysselsatte i blant annet Nordre Salten pendler til blant annet Bodø. I utredningsnotat A redegjorde vi for sårbarheten til de små kommunene i Salten. For dette alternativet så vil fortsatt Nordre Salten være en relativt sett liten kommune. Små kommuner med en liten andel utpendlere vil således også være mer sårbare over tid. Dette er ikke gjeldende for Nordre Salten som har en relativt stor andel utpendlere. Sysselsatte som er bosatt i Nordre Salten og pendler

til andre kommuner reiser i all hovedsak til Bodø. Er relativt stor antall arbeider også på norsk sokkel innenfor olje- og gass næringene.

Meløy kommune vil, sammenlignet med Saltenfjord, være en relativt liten kommune. En liten andel utpendlere vil således kunne gjøre kommunen sårbar for svingninger i næringer som er lokalisert innad i kommunen. Meløy kommune har derimot en relativ stor andel utpendlere. Ser vi dette i sammenheng med en relativt jevn fordeling mellom næringene, så er Meløy kommune bedre rustet til å stå alene sammenlignet med andre mindre kommuner i regionen. Det er verdt å påpeke at dette er kun sett i et næringsutviklingsperspektiv.

	Saltenfjord		Meløy		Nordre	
	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel
Sysselsatte	36442		3088		2064	
Innpendlere	2252	6 %	307	10 %	200	10 %
Utpendlere	2740	8 %	458	15 %	341	17 %

Tabell 19: Oversikt over inn- og utpendling, Kilde SSB for 2014

---

### **8.3.3. Transportinfrastruktur og avstander**

For dette alternativet vil avstandene innenfor to av de tre kommunene relativt sett være mindre sammenlignet med en samlet Salten kommunene. Herunder finner vi Nordre Salten og Meløy, som er kommuner hvor avstandene mellom tettstedene betraktelig mindre enn i Stor-Salten alternativet. Avstanden for Nordre Salten er rundt 100 km mellom Leinesfjord og Oppeid. Saltenfjorden så er avstandene betraktelig mindre sammenlignet med Ytre Salten og Stor Salten.

Til tross for at bredbåndsinfrastrukturen har bedre seg betraktelig de siste 10 årene er det fortsatt store infrastrukturutfordringer som gjør at disse tre nye kommunene ikke vil kunne definere seg som tre naturlige utviklingsområder. Disse nye kommunene, med unntak av Meløy, må således måtte gjennomføre store investeringer i samferdsel, og ettersom det er fylkeskommunen som i all hovedsak styrer dette så vil ikke etableringen av ny storkommune automatisk kunne gjennomføre nødvendig investeringer.

---

### **8.3.4. Lokal strategisk næringsutvikling**

For dette alternativet vil de tre kommunene har svært ulikt utgangspunkt for arbeide strategisk med lokal næringsutvikling. For Saltenfjord så vil Bodø sine ressurser sammen med de andre mindre kommunene kunne være tilstrekkelig til å jobbe videre tiltak knyttet til utvikling av det lokale næringslivet. Synergieffektene som de andre kommunene i dette alternativet får ved å gå sammen med Bodø vil kunne påvirke arbeid med lokal utvikling av næringsrettet arbeid i disse kommunene. Denne kommunen vil utgjøre over 90 % prosent av befolkningen i regionen og vil således kunne frigjøre enda større ressurser til utvikling av det lokale næringslivet.

For Meløy så vil man være i samme situasjon som man er per dags dato. Kommunen vil i denne sammenhengen være betydelig mindre enn Saltenfjord og vil således ikke ha de samme ressursene til å jobbe aktivt med næringsutviklingsarbeid. Under et slikt alternativ vil det også kunne være fare for at denne kommunen vil bli mer isolert sammenlignet med i dag ettersom regionalt utviklingsarbeid vil i all hovedsak bli drevet fra en ny Saltenfjordkommune. Dette scenariet vil også være gjeldende for den siste kommunen i dette alternativet. Nordre Salten vil fortsatt være for liten til at man investere i større tiltak rettet mot det lokale næringslivet.

---

## **8.4. Lokaldemokrati**

I Saltenfjord-alternativet er det hovedsakelig i de to nye kommunene Nordre Salten (Steigen og Hamarøy) og Saltenfjord (Sørfold, Fauske, Saltdal, Bodø, Gildeskål og Beiarn) at

det vil bli aktuelt å se på den politiske strukturen. Det antas at Meløy kommune vil videreføre dagens modell med faste utvalg.

### **8.4.1. Nordre Salten**

I Nordre Salten, hvor det vil være kortere avstander innad i kommunen og færre innbyggere, anses det som hensiktsmessig å beholde en modell med faste utvalg. I dag har både Steigen og Hamarøy egne plan og ressursutvalg i tillegg til de lovpålagte organene. Ut over dette har Hamarøy også et velferds og driftsutvalg samt et naturutvalg. En lignende utvalgsmodell i den nye kommunen virker

hensiktsmessig og burde sikre god politisk styring av den kommunale virksomheten.

Når det gjelder sammensetningen av kommunestyret vil Nordre Salten ved tidspunktet for sammenslåingen falle inn under minstekravet på 11 kommunestyrerepresentanter i kommuner med mindre enn 5000 innbyggere. Begge kommunene har med 17 medlemmer allerede

flere medlemmer enn loven krever. Selv om SSBs befolkningsframskriving for den nye kommunen er moderat, kan det være en ide å

innrette seg etter neste lovkrav på minst 19 representanter for kommuner med mellom 5000 og 10 000 innbyggere.

---

#### **8.4.2. Saltenfjord - lokalutvalgsmodell**

Det er BDOs vurdering at det i en ny Saltenfjord kommune vil være hensiktsmessig å innføre en politisk modell med kommunedelsutvalg, lik den beskrevet for Saltensamlet-alternativet. Med et befolkningsgrunnlag på rundt 70 000 innbyggere og et samlet areal på 8338,15 km<sup>2</sup> vil det være viktig å sørge for at politikerne klarer å ivareta ombudsrollen og at man sikrer innbyggermedvirkning i beslutningsprosessene i den nye kommunen. Kommunestyret må dermed etter kommuneloven ha minimum 35 medlemmer.

En modell med lokale kommunedelsutvalg synes etter BDOs vurdering å være en god løsning som kan bidra til å knytte tettere kontakt mellom innbyggerne og politikerne til

tross for større geografiske avstander. Bodø kommune har allerede erfaring med bruk av kommunedelsutvalg ved tidligere kommunesammenslåinger. Tradisjonelt sett har slike lokale utvalg blitt brukt som rene høringsorgan for saker som berører utvalgets geografiske område. Kommunelovens § 12 åpner derimot for en mye større spennvidde når det gjelder arbeidsoppgavene som potensielt kan delegeres til kommunedelsutvalg. Det kan derfor tenkes at det i Salten, hvor det er store avstander og allerede veletablerte lokalsentra, kan være naturlig å se på en modell hvor det opprettes flere kommunedelsutvalg med varierende grad av avgjørelsesmyndighet.

### **8.5. Økonomi**

---

#### **8.5.1. Inntektsmodell og konkrete tilskudd**

Nordre Salten vil, på bakgrunn av totalt antall innbyggere (4318) og kommuner (to stk.) motta 25 millioner i støtte, fordelt på 20 millioner i engangskostnader og fem millioner i reformstøtte. Dette utgjør 5790 kr per innbygger i den nye kommunen.

Saltenfjord vil, på bakgrunn av totalt antall innbyggere (69566) og kommuner (seks stk.)

motta 90 millioner i støtte, fordelt på 60 millioner i engangskostnader og 30 millioner i reformstøtte. Dette utgjør 1294 kr per innbygger i den nye kommunen.

Meløy vil, dersom de holder seg utenfor, ikke motta noen økonomisk støtte.

---

#### **8.5.2. Kraft**

Ved en sammenslåing til tre nye kommuner i Salten vil Nordre Salten og Saltenfjord få mulighet til å hente større mengde konsesjonskraft.

Som omtalt tidligere utgjør det 121,4 GWh, og 112,2 GWh når vi korrigerer for Beiarns avtale med fylkeskommunene. Og ved å slå sammen kommunen i tråd med beskrivelsen over ser vi at denne inndelingen ikke vil ha Ved en sammenslåing av kommunene som medfører at man kan hente ut den konse-

mulighet til å hente ut like mye konsesjonskraft. Meløy utnytter ikke all konsesjonskraften i dag på grunn av begrensingen i det allminnelige forbruket.

De siste årene har det vært en stor variasjon i prisen på kraft. Fra rundt fem øre per kWh og opp til rundt 30 øre. I dagens marked vil det være naturlig å regne med en kraftpris på mellom 20 - 25 øre per kWh frem mot 2020.

sjonskraften som kommunene har krav på vil dette medføre en økning i konsesjonskrafts-

inntektene som er beregnet til:

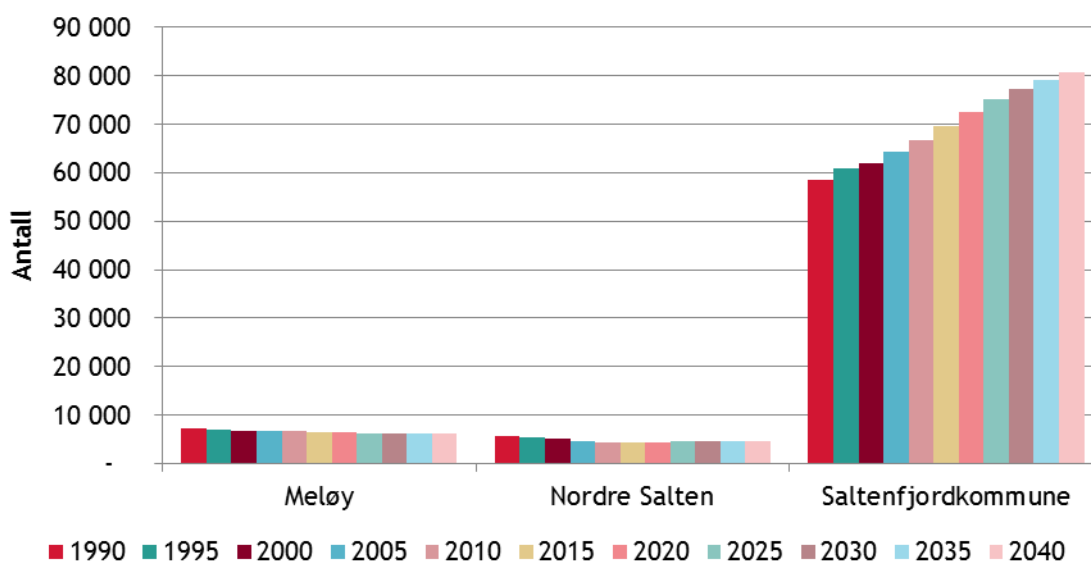
Nye kommuner	Overskytende konsesjonskraft	20 øre	25 øre
Nordre Salten	34,81 GWh	6,96 mill	8,70 mill
Saltenfjord	54,96 GWh	10,99 mill	13,74mill
Meløy	Ingen endring		

Tabell 20: Beregnet effekt på inntekter fra konsesjonskraft for nye kommuner, beregnet av BDO

### 8.5.3. Demografi og økonomi

Ser vi på faktisk befolkningsutvikling frem til 2015 og forventet utvikling frem til 2040 ser vi at Meløy forventes å ha en svak nedgang i total befolkning mens Saltenfjord kommune

vil ha en svak økning i sin totale befolkningsmasse. I Nordre Salten forventes en stabil befolkningsutvikling.



Figur 10: Oversikt over faktisk befolkningsutvikling fra 1990 til 2015, og forventet befolkningsutvikling frem til 2040 for Meløy, Nordre Salten og Saltenfjord kommune. Kilde: SSB

Som vi ser av tabellen under vil Nordre Salten ha en noe eldre befolkning sammenlignet med Saltenfjord og Meløy. Nordre Salten vil ha en

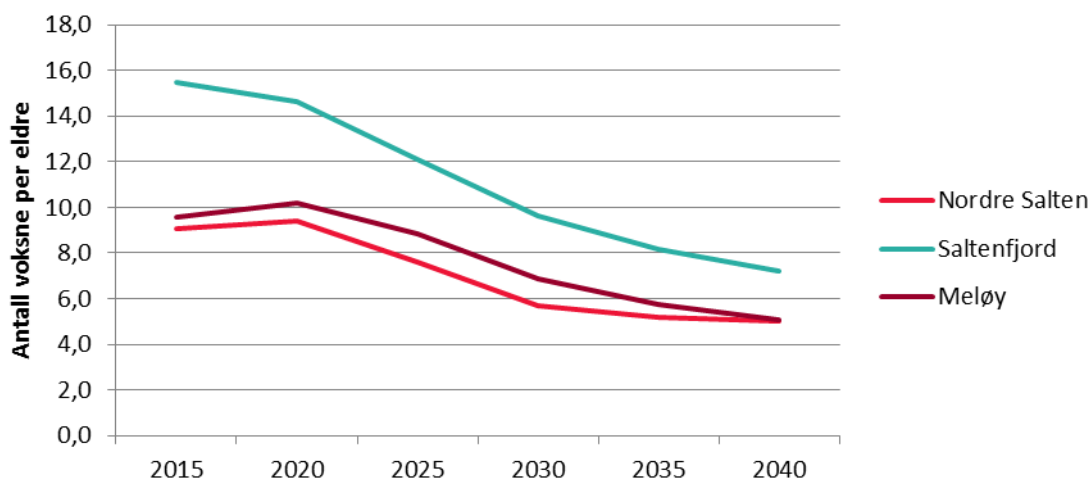
eldre befolkning (67+) på 21 %, mens Saltenfjord vil ligge på 14,1 %. Meløy kommune har en eldre befolkning som utgjør 17,5 %.

	0-5 år	6-12 år	13-15 år	16-19 år	20-44 år	45-66 år	67-79 år	80-89 år	90 +
Nordre Salten	5,4 %	7,1 %	3,1 %	5,4 %	26,8 %	31,4 %	14,5 %	4,9 %	1,5 %
Saltenfjord	6,9 %	8,3 %	3,6 %	5,2 %	33,1 %	28,8 %	10,1 %	3,3 %	0,7 %
Meløy	6,6 %	7,8 %	4,1 %	6,2 %	28,3 %	29,6 %	11,4 %	4,7 %	1,4 %

Tabell 21: Prosentandel av befolkning inndelt i de ulike befolkningsgruppene for 2015. Kilde: SSB

Prognoser for befolkningsutvikling viser at Saltenfjord alternativet vil få vesentlige investeringsbehov innenfor både barnehage, grunnskole og eldreomsorg i fremtiden. Nordre Salten vil, basert på befolkningsprognosene kunne få et investeringsbehov innenfor barnehage og grunnskole. Den forventede økningen i antall barn for dette alternativet skyldes hovedsakelig mottak av flyktninger i

Hamarøy kommune. Som for de tidligere alternativene forventes det også her en betydelig nedgang i antall voksne per pleietrengende eldre. Nordre Salten vil ha en negativ endring på 22 % mens Saltenfjord kommune forventes å få en negativ endring på 40 %. Meløy forventes å få redusert sin andel voksne per eldre med 33 %.

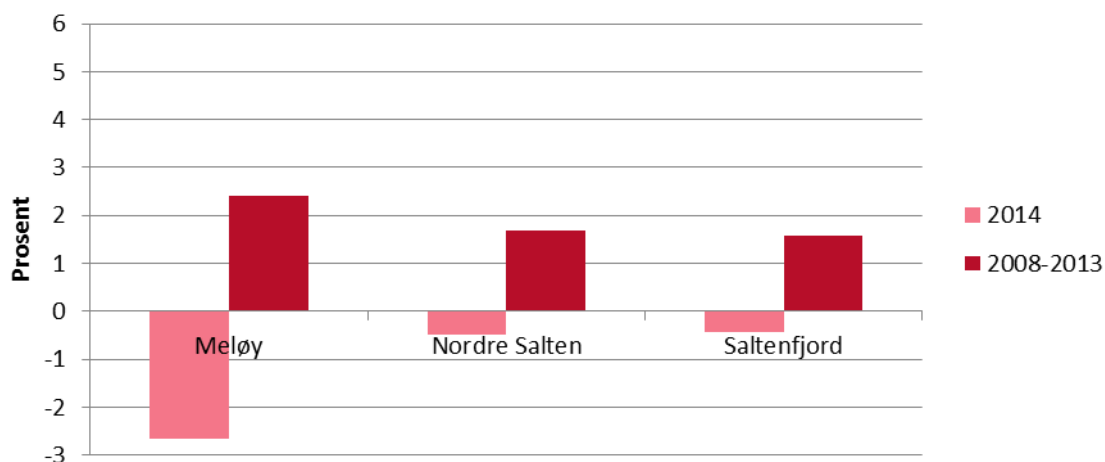


Figur 11: Forventet utvikling i antall voksne i alderen 20-66 år per eldre over 80 år. Kilde: SSB, beregninger gjennomført av BDO.

#### 8.5.4. Soliditet

Som nevnt tidligere i rapporten er det den økonomiske handlefriheten som er viktigst når vi ser på soliditeten i de enkelte kommunestrukturalternativene og sammenslåinger vil i enkelte tilfeller kunne føre til en forbedret handlingsfrihet. I en ny storkommune som Saltenfjord er det rimelig å anta at det vil bli lettere å opprettholde mer stabile økonomis-

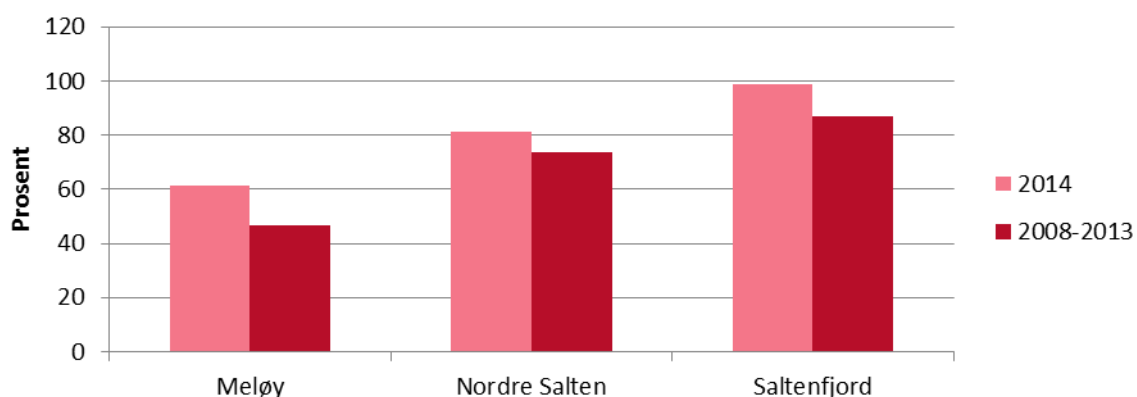
ke resultater. Dette fordi større kommuner er mindre sårbare for økonomiske svingninger og fordi evnen til å håndtere uforutsette hendelser er bedre i en større og mer økonomisk solid kommune.



Figur 12: Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter. Kilde: KOSTRA.

Som grafen viser ville samtlige alternativer hatt et samlet positivt resultat for perioden 2008-2013. Dette viser imidlertid ikke de store svingningene som har eksistert for den enkelte kommunen i denne perioden. Salten-

fjord kommune ville i 2014 hatt et negativt driftsresultat på 0,45 % mens Nordre Salten ville hatt et negativt resultat på 0,49 %. Meløy hadde i 2014 et negativt resultat på 2,65 %.



Figur 13: Langsiktig gjeld i prosent av brutto driftsinntekter, fratrukket pensjonsforpliktelse. Kilde: KOSTRA.

Ser vi på den langsiktige gjelden i prosent av brutto driftsinntekter ser vi at samtlige kommuner ville hatt en høyere gjeld i 2014 sammenlignet med samlet for perioden 2008-2013. Saltenfjord ville i 2014 hatt en langsik-

tig gjeld tilsvarende 99 % av sine brutto driftsinntekter. Nordre Salten ville hatt en gjeld på 81,5 % mens Meløy hadde en gjeld tilsvarende 61,5 %.

	Nordre Salten	Saltenfjord	Meløy
Disposisjonsfond	1 855	2 412	6 430
Bundne driftsfond	5 980	3 074	5 252
Ubundne investeringsfond	3 245	11 524	6 334
Bundne investeringsfond	1 217	534	1 291
Til sammen	12 297	17 543	19 307

Tabell 22: Oversikt over fondsavsetninger per innbygger for 2014. Kilde: KOSTRA, beregninger utført av BDO

Som tabellen over viser er det store forskjeller i fondsavsetninger per innbygger for de

ulike alternativene. Alternativet Saltenfjord og Meløy har noe høyere avsetninger sammen-

lignet med Nordre Salten. For Saltenfjord alternativet er det spesielt kommunene Gilde-skål og Beiarn som har høyere avsetninger per innbygger og er med på å trekke de totale avsetningene per innbygger opp for Saltenfjord alternativet.

I dette alternativet vil Saltenfjord ende opp med store avsatte midler til fond, samtidig

med at Bodø har store midler investert gjennom aksjer og andeler i selskaper. Den balanseførte verdien av Bodøs aksjer og andeler utgjør rundt 5 500 kroner per innbygger i en ny Saltenfjord kommune, og dette kommer på toppen av de 17 500 kronene som er fondsbeholdningen.

Kommune	Pensjons-midler (1000 kroner)	Pensjons-forpliktelse (1000 kroner)	Innbyggere	Udekket forpliktelse per innbygger (kr)
Nordre Salten	561 277	683 061	4 318	-28 204
Saltenfjord	5 559 195	6 760 121	69 566	-17 263
Meløy	685 418	874 923	6 454	-29 362

**Tabell 23: Udekkede pensjonsforpliktelser for 2014. Kilde: KOSTRA, beregninger utført av BDO**

Det er relativt store forskjeller i udekkede pensjonsforpliktelser mellom de ulike alternativene. Saltenfjord ville i 2014 hatt udekkede pensjonsforpliktelser på 17 263 kr per innbygger, mens Nordre Salten og Meløy ligger noe høyere med hhv. 28 204 og 29 362 i udekkede forpliktelser. Ser vi på vedlikeholdsetterslep ville Nordre Salten hatt et etterslep på ca.

14.000 kr per innbygger. Saltenfjord ville hatt et etterslep på 15 354 per innbygger, mens Meløy ligger på 31 051. Vedlikeholdsetterslepet til Saltenfjord alternativet trekkes her hovedsakelig ned av det lave etterslepet per innbygger som er rapportert fra Bodø kommune.

Kommune	Innbyggere	Totalt vedlikeholds-etterslep i millioner kroner	Totalt vedlikeholds-etterslep per innbygger
Nordre Salten	4 388	61 000 000	13 902
Saltenfjord	69 690	1 070 000 000	15 354
Meløy	6 441	200 000 000	31 051

**Tabell 24: Oversikt over vedlikeholdsetterslep. Kilde: Rapporter fra regionrådet og kommunene**



## 9. Oppsummering

### 9.1. Vurdering av alternativene i lys av reformen

En ny kommunereform har som mål å styrke lokaldemokratiet, gi befolkningen i kommune-Norge et bedret tjenestetilbud og skape en mer rettsriktig og effektiv forvaltning gjennom større og mer robuste kommuner. I kommuneproposisjonen for 2015 (Innst. 300 S, 2014, s. 29) har regjeringen definert fire mål for reformen.

Før vi kommer med vår anbefaling vil vi sammenligne og vurdere de ulike alternativene innenfor de utvalgte utredningstemaene. Sammenligningen vil ta utgangspunkt i intensjonen bak reformen, analysene som gjort i de foregående kapitlene og vil særlig fokusere på utfordringer og muligheter i et 50-års perspektiv knyttet til de ulike alternativene.

#### 9.1.1. Tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse

«Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne»

Innenfor dette området vurderer vi det dit hen at dagens kommunestruktur (null-alternativet) ikke er hensiktsmessig for at kommunene skal kunne ivareta sin rolle som tjenesteproducent og myndighetsutøver. Sammenlignet med de andre alternativene så er det for mange kommuner som har for små fagmiljøer og følgelig for liten kapasitet. Dette gjelder både på myndighetsutøvelsessiden (saksbehandling blant annet innenfor tekniske tjenester og barnevernstjenester) samt innenfor utviklingen av tjenester innenfor grunnskole og pleie- og omsorg. Det sistnevnte er viktig i et fremtidsrettet perspektiv hvor man i Salten forventer en stor økning blant de eldre.

For Stor-Salten så vil man være store nok til å kunne øke kapasiteten innad i egen organisasjon. Derimot vil avstandene være store, og skape utfordringer med tanke på å sentralisere tjenestene. Innenfor dette alternativet vil den lokale tjenesteproduksjonen bestå, og således vil man ikke kunne forvente seg at de store økonomiske effektene innenfor områder som eksempelvis barnehage og grunnskole, hvor skole-/barnehagestørrelse og gruppestørrelse er kostnadsdrivende. På sikt vil man derimot ha bedre forutsetninger å jobbe strategisk med fagutvikling og kompetanseheving blant de ansatte. For tekniske tjenester og tjenester rettet mot barnevern, vil en stor-kommune i utgangspunktet være positivt et-

tersom det vil øke kapasiteten i organisasjonen. Dette vil både redusere sårbarheten i egen organisasjon og samtidig redusere inhabilitetsproblematikk.

Om vi deretter ser på Nordre, Indre og Ytre Salten, er vår vurdering av de to sistnevnte vil være store nok til at man kan bygge opp tilstrekkelig store fagmiljøer innenfor blant annet tekniske tjenester, barnevern og pleie- og omsorg. Størrelsen på Indre-Salten tilsier derimot at det er noe usikkerhet knyttet til hvorvidt man er store nok til å ivareta intensjonen bak reformen innenfor dette tjenestekområdet. For Nord-Salten vurderer vi det dit hen at man fortsatt vil være for små. Sammenlignet med null-alternativet vil man være noe styrket, men målt opp mot intensjonene bak reformen så vil man fortsatt være for små. En ny kommune med om lag 4 000 innbyggere vil ikke, etter vår vurdering, være tilstrekkelig til å sikre tilstrekkelig kapasitet innenfor myndighetsutøvelse. Man vil heller ikke være godt nok rustet til å sikre et mangfold i tjenestetilbud innenfor eksempelvis pleie- og omsorg.

For det siste alternativet, Saltenfjord, mener vi at mange av de samme konklusjonene som er beskrevet i det foregående alternativet er gjeldene. Herunder vurderer vi det dit hen at både Nordre Salten og Meløy vil være for små. Herunder gjelder de samme bemerkningene som er gjort for Nordre-Salten i det foregåen-

de kapitelet. Saltenfjord kommune vurderer vi derimot til å være av en størrelse som gjør at man kan oppfylle intensjonene bak refor-

men. De fleste av vurderingen gjort av Stor-Salten vil også være gjeldende for denne kommunen.

### 9.1.2. Samfunnsutvikling

#### «Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling»

For dette området vurderer vi det dit hen at dagens kommunestruktur (null-alternativet) ikke er hensiktsmessig for at kommunene skal kunne ivareta sin rolle som samfunnsutvikler. Sammenlignet med de andre alternativene er det i all hovedsak tre forhold som tilsier at dagens kommunestruktur ikke er hensiktsmessig. For det første deler denne strukturen opp BA-regioner. Dette gjør at man mister mulighetene til å dra fordel av synergieffekter og stordriftsfordeler. For det andre så har regionen utfordringer knyttet til en høy andel sysselsatte innenfor offentlig sektor og har utfordringer med å tiltrekke seg nytt privat næringsliv. Det faktum at det er mange aktører (kommunale og private) som jobber med næringsutviklingsarbeid i regionen gjør at det fort kan bli en konkurranse mellom kommunene internt i regionen. Dette igjen gjør det utfordrende å skape en felles næringsutviklingsstrategi i Salten med formål om å skape vekst i hele regionen.

Om vi deretter ser på Stor-Salten kommune, vil man under en slik struktur få en regional overbygning som kan legge til rette for en mer helhetlig og strategisk utvikling av regionen. Ved en strukturendring vil samfunns- og næringsutvikling inngå i kommunens egen portefølje, men det vil likevel være behov for samarbeid med andre regioner for å kunne opprettholde og videreutvikle et godt desentralisert tilbud. En større enhet som snakker med felles stemme vil kunne stille sterkere i kampen om regionale og nasjonale midler. En ny storkommune vil også dra fordel av å ha fellesfunksjoner som flyplass og sykehus.

En ny Stor-Salten kommune vil derimot ha utfordringer knyttet til en tettere integrasjon av distriktene. Man har per dags dato ikke en

felles BA-region. Til det er avstandene for store mellom Meløy i sør og Hamarøy i nord. En ny storkommune må derfor søke å videreutvikle infrastrukturen i region slik at man på den måten kan redusere reiseavstandene/reisetiden mellom de ulike kommunene.

For alternativet Nordre, Indre og Ytre Salten vil de to sistnevnte kommunene gjenspeile NIBRs BA-regionoppdeling av Nordland. Unntaket er Meløy kommune for Ytre Salten som fortsatt vil ha distanseutfordringer til resten av Ytre Salten kommune. For alle de tre kommunene vil man kunne få økt ressurser som kan brukes til nærings- og samfunnsutvikling. Frigjøringspotensialet er sannsynligvis positivt korrelert med kommunestørrelse. Nord-Salten vil fortsatt være relativt liten og vil trolig ha mer begrensede med ressurser til å avsette til samfunns- og næringsutvikling. I tillegg vil det trolig være få «utenrikspolitiske» effekter for Nord-Salten. Det er også vært å påpeke at det i dette alternativet fortsatt vil være behov for å kunne utforme en felles næringsstrategi gjennom et regionalt samarbeid.

Om vi deretter ser på Saltenfjordalternativet så vil de samme utfordringene for Nord-Salten, som beskrevet ovenfor, være gjeldende. De samme utfordringene vil også Meløy kommune ha ettersom kommunen i dette scenariet vil være relativt sett liten. Saltenfjordkommune vil derimot være store nok til å kunne frigjøre midler til aktivt å jobbe med nærings- og samfunnsutvikling. I tillegg vil kommune i større grad gjenspeile NORUTs inndeling av bo- og arbeidsmarkedsregioner i Salten. Kommunen vil således ha mindre distanseutfordringer sammenlignet med Stor-Salten.

### 9.1.3. Lokaldemokrati

#### «Styrket lokaldemokrati»

Salten region består av flere kommuner med færre enn 10 000 innbyggere. Dette innebærer på den ene siden mange nærhetsgevinster. Mindre kommuner, har ofte - men ikke alltid - et nære forhold til sine lokalpolitikere, befolkningen er ofte mer engasjert i politiske saker, men har samtidig ofte færre medvirkningskanaler enn større kommuner. Nærhetsgevinster til tross, dagens situasjon preges også av mange interkommunale samarbeid, og som tidligere diskutert utgjør disse ofte en demokratisk utfordring idet makt flyttes til uformelle nettverk, eller representantskap og styrer hvor medlemmer er utnevnt.. Dette betyr som nevnt ikke at IKSer i seg selv er negativt i Salten, men at det avhenger av hver enkelt kommunes evne til folkevalgt kontroll med disse ordningene. I det demokratiperspektiv er det svært få distansegevinster i dagens situasjon. Mindre kommuner har mange habilitetsutfordringer, varierende grad av profesjonalisering, begrensede muligheter for frikjøp av politikere, og sårbare fagmiljø.

Et Stor-Salten alternativ vurderes å ha store distansegevinster i forhold til færre habilitetsutfordringer, høyere kvalitet på politiske beslutninger, og følgelig mer politisk handlingsrom. Baksiden er at den geografiske distansen en slik kommuneenhet vil få vil kunne redusere nærheten til folkevalgte. Med et større kommunestyre vil imidlertid den partipolitiske representasjonen bli større. Vi anbefaler derfor at en slik kommune utnytter mulighetene i kommuneloven som gir rom for å lage kommunedelsutvalg med beslutningsmyndighet (jf. kap 6.4). Kommunen vil også ha betydelig kapasitet til å føre folkevalgt kontroll med IKSer, og sannsynligvis vil det i det hele tatt være mindre behov for interkommunalt samarbeid. Det vil være muligheter for økt frikjøp av politikere og økt profesjonalisering med større (og mindre sårbare) fagmiljø.

For det neste alternativet, Nordre, Indre og Ytre Salten, vil de lokaldemokratiske mulighetene og utfordringene være avhengig av innbyggerstørrelse og geografisk avstand. For Nordre Salten vil man kunne hente ut både noen nærhetsgevinster, og noen distansegevinster i form av noe færre habilitetsutfordringer. Størrelsen på kommunen er imidlertid mindre enn hva som regnes formålstjenlig for å hente ut større fordeler på fagmiljø og profesjonalisering. For de to resterende kommunene, Indre og Ytre Salten, vurderes disse som store nok til å hente ut distansegevinster i form av færre habilitetsutfordringer, høyere kvalitet på politiske beslutninger og følgelig mer politisk handlingsrom. Det vil imidlertid bli større geografisk distanse, og mindre nærhet til folkevalgte sammenliknet med dagens situasjon. Det vil imidlertid, mest sannsynlig, bli bredere politisk representasjon. Behov for nye medvirkningsalternativ bør vurderes for å demme opp for eventuelle ulemper med mindre nærhet. Alternativet innebærer sannsynligvis større muligheter for frikjøp av politikere, og økt profesjonalisering spesielt for Ytre Salten. Det kan derfor bli bedret mulighet og kapasitet til folkevalgt kontroll med IKSer, og kanskje også mindre behov for interkommunale samarbeidsløsninger.

For det siste alternativet, Saltenfjord, vil mange av de samme vurderingene som er gjort knyttet til Nordre, Indre og Ytre Salten være gjeldende. For Nordre Salten og Meløy så vil mange av de samme vurderingene som er gjort av Nordre-Salten i det foregående kapitelet være aktuelle. For Saltenfjord kommune så vil de samme vurderingene som er gjort av Salten samlet være aktuelle. Man vil kunne få distansegevinster, økt kapasitet i organisasjonen, større mulighet til å frikjøpe politikere og redusere behovet for IKS. Kommunen vil derimot ha utfordringer knyttet til avstand mellom tettstedene og det nye kommunesentrumet.

#### 9.1.4. Økonomi

##### «Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner»

Dagens kommuner i Salten regionen har store utfordringer knyttet til å opprettholde stabile gode resultater over tid. Dette punktet er spesielt rettet mot de små kommunene i regionen. Videre er det viktig å påpeke at basert på de signalene som er kommet fra regjeringen vil ikke det økonomiske fundamentet som de små kommunene har i dag bli videreført etter at reformen er gjennomført. I tillegg så vektlegger vi investeringsbehovet i tjenestene, særlig knyttet til de eldre som et viktig forhold å vurdere i et fremtidsperspektiv. Her mener vi at mange av de små kommunene ikke er rustet til å kunne håndtere blant annet den forventede eldrebølgen.

For Stor-Salten kommune man derimot ha bedre forutsetninger for å kunne oppnå stabile gode økonomiske resultater over tid. I tillegg mener vi at en storkommune i regionen vil kunne medføre en mulighet til å sikre økt kapasitet og bedret kompetanse innad i egen

organisasjon. Bedre forutsetninger for god økonomisk styring sammen med økt kapasitet i egen organisasjon gjør at vi mener at en storkommune har bedre forutsetninger for å nå målene i reformen. Man vil også ha bedre forutsetninger for å kunne håndtere fremtidige investeringsbehov.

For Nordre, Indre og Ytre Salten mener vi at regionen som helhet vil ha svakere forutsetninger sammenlignet med Stor-Salten alternativet. Dette begrunner vi med at Nordre Salten fortsatt vil være for lite. Hvorvidt Indre Salten er stor nok er det knyttet noe usikkerhet til. Sammenlignet med null-alternativet vil man derimot ha bedre forutsetninger i en Indre Salten kommune til å bygge opp kapasitet i egen organisasjon.

Til slutt vurderer vi Saltenfjordalternativet på lik linje med det foregående alternativet. Saltenfjord kommune vil være stor nok, men Nordre Salten og Meløy vil være for små.

#### 9.2. BDOs anbefaling av fremtidig kommunestruktur

På bakgrunn av de foregående analysene vurderer vi det dit hen at Stor-Salten kommune er det alternativet som nærmest oppfyller regjeringens mål med reformen. En storkommune i regionen vil etter vår vurdering ha bedre forutsetninger for å kunne levere god tjenester til innbyggerne i fremtiden ved blant annet å gjøre det mulig å skape større fagmiljøer samt kapasitet i egen organisasjon. En ny storkommune har også bedre forutsetninger for å satse helhetlig på samfunns- og næringsutvikling i regionen. Uavhengig av mulighetene som en slik storkommune vil kunne gi innbyggerne i regionen mener vi at denne kommunen vil ha utfordringer knyttet til store avstander mellom de ulike distriktene. En slik storkommune vil etter vår vurdering være avhengig av at man etablerer komunedelsutvalg med beslutningsmyndighet over innbyggernære tjenester som grunnsko-

le, barnehage og pleie- og omsorgstjenester for å minimalisere avstandsutfordringene.

Alternativet Nordre, Indre og Ytre Salten og Saltenfjordalternativet vurderer vi på lik linje, dog noe dårligere sammenlignet med en Stor-Salten kommune. Dette begrunner vi med at i disse alternativene er Nordre Salten og Meløy kommune for små til å kunne være bærekraftige kommuner i fremtiden. For Nordre Salten endrer ikke dette bildet seg om man inkluderer Tysfjord. Analysene til kommunene selv viser at man ikke vil kunne nå de intensjonene bak reformen ved å etablere en storkommune i Nord Salten. Avslutningsvis vil vi nevne at begge de ovennevnte scenariene bestående av tre kommuner i Salten er å foretrekke sammenlignet med null-alternativet. Null-alternativet vurderer vi dit at det er kun Bodø kommune som vil være store nok til å håndtere fremtidens utfordringer. Flertallet

av de resterende kommunene har lav evne til å finansiere fremtidige investeringsbehov; har sårbar næringsstruktur; har liten kapasitet til å ivareta tjenestebehovet innenfor kapitalin-

tensive tjenester og er lite egnet til å sikre nødvendig tiltak for å skape funksjonelle helhetlige planprosesser for å videreutvikle regionen.

### 9.3. Avsluttende kommentarer

Avslutningsvis vil vi fremheve vårt ønske med denne rapporten å kunne bidra til å rette leserens oppmerksomhet vekk fra å forsøke å beregne seg til hvorvidt det er riktig å slå seg sammen eller ikke. De økonomiske rammebetingelsene i dagens kommunestruktur, sammenlignet mot fremtidens kommunestruktur, kan ikke forventes å være til fordel for å la være å slå seg sammen. Hovedfokus for be-

slutningstakerne bør være å tenke offensivt på de mulighetene som finnes i en ny kommunestruktur, og hvordan utfordringene man ser kan løses ved en god sammenslåingsavtale, gode lokalpolitiske ordninger og valg av smarte løsninger som sikrer tjenestenærhet til innbyggerne og gode rammebetingelser for næringslivet i Salten.

## 10. Litteraturliste

Denne litteraturlisten inkluderer henvisninger til artikler, dokumenter og kilder som er benyttet i dette utredningsarbeidet og er derfor ikke begrenset til sluttrapporten.

### Offentlig tilgjengelige artikler og rapporter:

Allers, M. A., & Geersema, J. (2014). The effects of local government amalgamation on public spending and service levels. evidence from 15 years of municipal boundary reform. Mimeo (University of Groningen).

Asmys, I. (2010). Kommunereformens konsekvenser. Tidsskriftet politikk.

Baldersheim, H., & al, e. (2003). Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning. Universitetet i Oslo. .

Baldersheim, H., Haug, V., & Øgård, M. (2011). Internasjonale erfaringer med interkommunalt samarbeid. Nordisk kommunalforskningskonferanse.

Do Municipal Amalgamations Work?, Department of Economics, the Hebrew University of Jerusalem, Jerusalem 91905, Israel. (2014).

Ekspertutvalget. (2014). Delrapport: Kriterier for god kommunestruktur. Kommunal- og Moderniseringsdepartementet.

Hanes, N. (2014). Amalgamation Impacts on Local public Expenditures in Sweden. Local Government studies.

Hansen, S., & Houlberg, K. P. (2014). Do Municipal Mergers Improve Fiscal Outcomes? Scandinavian Political Studies, Vol. 37.

Innst. 300 S. (2014). Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjon 2015. Prop. 95 S (2013-2014).

Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2015. Grønt Hefte:  
[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/grontheft/gront\\_hefte\\_2015\\_ny.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/grontheft/gront_hefte_2015_ny.pdf)

IRIS. (2013). Perspektiver og erfaringer: Styring av og ledelse i kommunalt. KS.

Kjær, U., Hjelmar, U., & Olsen, A. (2010). Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Danish 2007 Structural Reform as Cas. Local Government Studies, 36:4,.

Meld. St. 13. (2012-2013). Ta heilie Noreg i bruk.

NIBR. (2008). Infrastruktur og Investeringer. NIBR.

NIBR. (2013). Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden. KS.

NIBR. (2013). Inndeling i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner. NIBR-rapport 2013:1.

NIVI. (2013). Statis for interkommunalt samarbeid i Møre og Romsdal. Fylkesmannen i Møre og Romsdal og KS Møre og Romsdal.

NOU. (1992). Kommune- og fylkesinndeling i et NOrgje i forandring.

NOU. (2005). Fordeling, forenkling, forbedring.

NOU. (2006). Det lokale folkestyret i Endring. Oslo: Kommunal og regionaldepartementet.

Olsen, A. (2010). Kommunalreformens konsekvenser. Tidsskriftet politikk.

Reigenwertz, Y. (2010). Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from Municipalities in Israel. Hebrew University of Jerusalem.

Sundvollen erklæringen. (2013). Politisk plattform for regjeringen.

Verba, S., Schlozman, K. L., & Brady, H. E. (1995). Voice and Equality, Civic Voluntarism in American Politics. Cambridge Mass.: Harvard University Press. .

Meld. St. 13. (2012-2013). Ta heilie Noreg i bruk.

Menon. (2013). Fremtidens næringer i Nord. Menon.

NIBR. (2013). Inndeling i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner. NIBR-rapport 2013:1.

Norut. (2013). Attraktive lokalsamfunn og arbeidsmarkedsregioner i Nord-Norge.

Nærings- og Fiskeridepartementet m fl. (2014). Framtid i Nord. NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENTET, KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET og KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET.

SSB. (2013). Forecasting demand and supply of labour by education. SSB.

Sjurelv & Kufaa (2014) Kunnskapsinnhenting utviklingsprogram for byregioner Bodø og Salten.

Sundvollen erklæringen. (2013). Politisk plattform for regjeringen.

### Statistikk:

KOSTRA statistikk: <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/kostra-databasen>

SSBs befolkningsstatistikk: <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkendrkv/kvartal/2015-08-20>

SSBs sysselsettingsstatistikk: <https://www.ssb.no/regsyst>

SSBs Folke og bolig telling: <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/fobpend/hvert-10-aar>

### Informasjon fra kommunene og regionrådet:

Oversikt over eierskap i Salten-kommunene per juni 2012

Oversikter over vedlikeholdsetterslep fra alle kommunene

Diverse forvaltningsrevisjoner og andre rapporter, herunder:

- Forvaltningsrevisjon Barnevernet for Hamarøy
- Forvaltningsrevisjon Salten Brann IKS
- Evaluering av innkjøpsordningen
- Forprosjekt eiendomsforvaltning for Salten (IRIS)
- NIVI-rapport: Status for interkommunale samarbeid i regionen
- Kommuneplaner (tilgjengelig på kommunenes hjemmesider)
- Diverse saksfremlegg



# Utredningsnotat A - Fakta grunnlag Salten regionråd

Oslo, 10. april 2015



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



**Innholdsfortegnelse:**

1. Innledning .....	3
2. Mandat og avgrensning .....	4
3. Prosjektets arbeid og metode .....	5
4. Demografisk utvikling .....	6
4.1. Historisk utvikling .....	6
4.2. Prognoser for befolkningsutviklingen i region .....	7
4.3. Prognoser for befolkningsutviklingen per kommune .....	9
5. Kompetanse og utdanningsbehov .....	13
5.1. Utdanningsnivå i kommunene .....	13
5.2. Kompetanse i kommunene .....	15
5.3. Kompetanseinfrastruktur .....	18
6. Næringsstruktur, sysselsetting og pendling .....	20
6.1. Regioninndelinger i Salten .....	20
6.2. Pendling i Salten .....	22
6.3. Næringsstruktur .....	22
7. Regionaløkonomisk soliditet .....	26
7.1. Verdiskapning i Norge, Nordland og Salten .....	26
7.2. Kommunaløkonomisk soliditet .....	27
7.3. Skulte økonomiske forpliktelser .....	33
7.4. Arbeidsgiveravgift .....	34
7.5. Eiendomsskatt .....	35
7.6. Kraft .....	35
8. Bibliografi .....	36

## 1. Innledning

Stortinget ga i forbindelse med behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 2015 sin tilslutning til at det gjennomføres en kommunereform. Reformen har til målsetting å styrke lokaldemokratiet, og sette kommunene enda bedre i stand til å møte dagens og fremtidens velferdsoppgaver. Dette skal blant annet skje gjennom å etablere en ny kommunestruktur med færre og mer robuste kommuner.

Prosjektet har hatt som formål å utarbeide et godt grunnlag for kommunene som er eiere av Salten regionråd til å gjennomføre lokale prosesser i forbindelse med kommunereformen.

Oppdraget er utført av BDO sin rådgivingsavdeling og innebærer en utredning av et faktabasert grunnlag som vil være utgangspunktet for videre analyser. Vårt arbeid er således å anse som et rådgivningsoppdrag der vi basert på det arbeidet som er gjort oppsummerer, utdyper og begrunner våre analyser og konklusjoner til oppdragsgiver som er Salten regionråd.

Oslo, 10. april 2015

BDO AS

Morten Thuve

Partner

Sven Erik Antonsen

Prosjektleder

Øistein Harsem

Prosjektmedarbeider

## 2. Mandat og avgrensning

Dette dokumentet er den første delutredningen i en serie på fire delutredninger, og må således ses i sammenheng med dette. Delutredningene vil omfatte både offentlig kjente og kanskje mindre kjente sammenhenger. Selv om mye er kjent hver for seg, særlig for engasjerte lokalpolitikere og kommunens ledelse, er det ment at sammenstillingen skal gi en helhetlig oversikt som kan danne et felles utgangspunkt for drøftelsene om kommunesamarbeidet.

Hensikten med utredningsarbeidets delutredning A er å:

- Utarbeide et tversgående faktagrunnlag som skal være utgangspunkt for de tre hovedtemaene som skal diskuteres i de påfølgende delutredningene.

Hovedfokus skal legges på demografisk utvikling, næringsmessige trender, kompetanseinfrastruktur og regionaløkonomisk utvikling. Arbeidet er videre samordnet med det pågående byregion-prosjektet og tidligere gjennomførte utredninger, herunder blant annet utredning gjennomført i regi av Salten Regionråd fra 2005/2006.

Herunder vil datagrunnlag for følgende faktorer bli presentert:

- Demografisk utvikling
- Kompetanseinfrastruktur
- Regionaløkonomisk utvikling
- Næringsstruktur

I denne delutredningen vil vi først og fremst redegjøre for dagens status vedrørende de ovennevnte faktorene. Videre vil vi kommentere enkelte av de viktigste forholdene ved faktagrunnlaget. Delrapporten vil ikke ta for seg videre vurderinger utover hva som direkte fremgår i faktagrunnlaget. Ytterligere vurderinger og konklusjoner opp mot prosjektets problemstillinger vil først presenteres i de påfølgende delutredningene.

### 3. Prosjektets arbeid og metode

Vi har benyttet oss av et kvalitativt studiedesign med innsalg av kvantitative analyser. Dette innebærer at kommunene i Salten i all hovedsak vil bli analysert ved hjelp av ulike data hvor vi kombinerer bruk av tall og tekstforståelse for å analysere prosjektets hoveddeler. Denne metodiske innfallsvinkelen gjør at vi kan beskrive og analysere komplekse fenomener som vanskelig lar seg generalisere. I tillegg til dette har vi gjennomført enkle statistiske analyser der utvalget har gjort dette mulig. Eksempel på dette er sammenhengen mellom valgdeltagelse og befolkningsgrunnlag. Rapporten kombinerer litteraturstudier, dokumentanalyser, samt økonomiske og statistiske analyser.

Målsetningen med valget av metode har vært å maksimere validiteten i utredningen. Det vil si at vi søker å gjøre analysene så presise og gyldige som mulig. Begrensningen med metodene vi har valgt er derimot at funnene ikke lar seg generalisere utover den populasjonen vi har undersøkt. Men ettersom vårt mandat utelukkende omhandler kommunereformen i Salten mener vi metodene vi har valgt er hensiktsmessige for å få en fullstendig beskrivelse og forståelse av situasjonen i Salten.

Denne delen av analysen har tatt utgangspunkt i ulike informasjonskilder, herunder offentlig tilgjengelige rapporter, dokumenter fra Salten regionråd, samt tall og statistikk fra KOSTRA og SSB. Vi har kombinert ulike informasjonskilder for å kunne skape et oversiktlig bilde over situasjonen blant kommunene i Salten.

## 4. Demografisk utvikling

Et vesentlig forhold for å vurdere hvordan fremtiden til den enkelte kommune, eller en ny kommune som er etablert ut fra sammenslåing, vil se ut er å analysere den demografiske utviklingen. Dette gjelder både hvordan utviklingen skjer innenfor forskjellige aldersgrupper, men også å se på hvordan strukturen i befolkningen vil endres over tid.

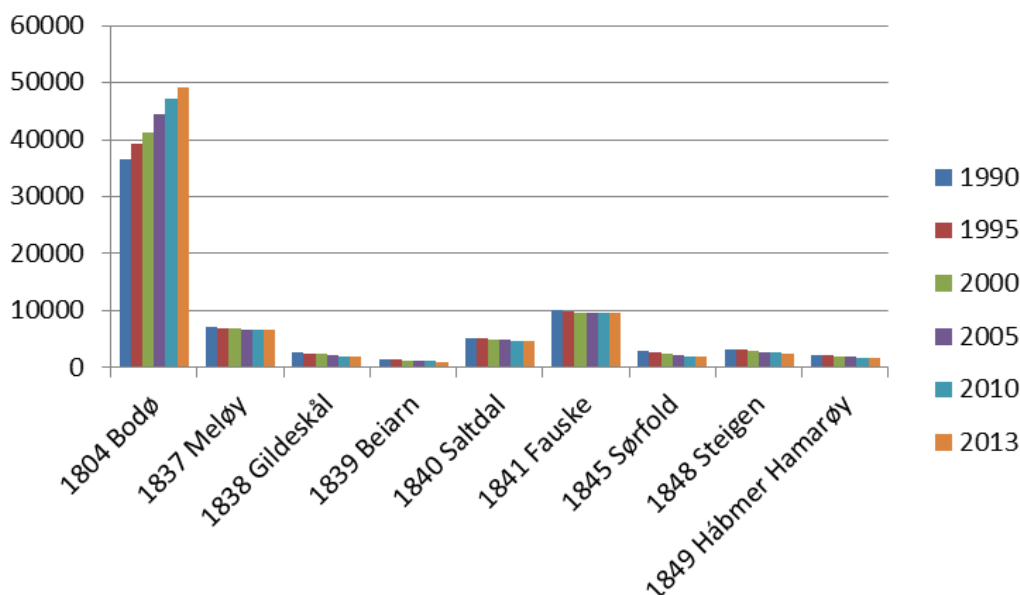
Det har gjennom de siste tiårene skjedd en sentralisering av befolkningen i Norge, der en stadig større andel av befolkningen lever i eller nær større bysentra. Utviklingen viser at det er en betydelig økning i folketallet i de store kommunene og en betydelig nedgang i kommuner som nå har under 4 000 innbyggere.

Et annet forhold som påvirker strukturen i kommunene er at en bedre helse har bidratt til at forventet levealder har steget med mer enn to år per tiår de siste 100 årene (Ekspertutvalget 2014). Det er forventet at fram til neste hundreårsskifte vil levealderen fortsette å øke med vel ett år per tiår som følge av lavere dødelighet blant de eldre.

Dette medfører at befolkningen i mange kommuner i landet forventes å få en stadig høyere gjennomsnittsalder. I kommunestruktursammenheng vil denne endringen påvirke kommunene i forhold til hvilket tjenestetilbud de må planlegge for i fremtiden, og for mange kommuner vil det trolig være en stor utfordring å tiltrekke seg nok kompetent arbeidskraft.

### 4.1. Historisk utvikling

Kommunene i Salten er, som tabellen under viser, svært forskjellig i forhold til befolkningsstørrelse. Beiarn kommune hadde litt over 1000 innbyggere i 2013 mens Bodø hadde nesten 50 000 innbyggere på samme tidspunkt. Innbyggerne i Bodø utgjør over 60 prosent av befolkningen i Salten. Den gjennomsnittlige kommunen i regionen hadde 8 800 innbyggere ved inngangen til 2014.

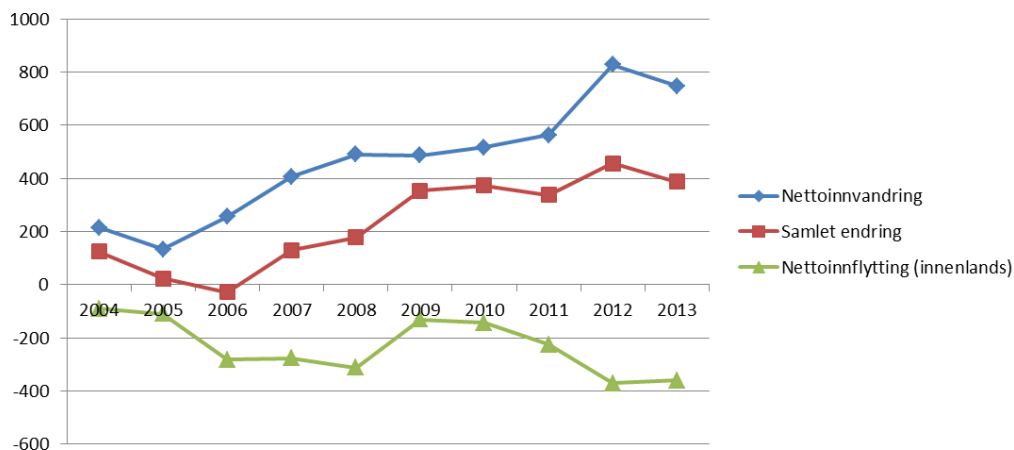


Figur 1: Oversikt over befolkningsutviklingen fra 1990 til 2013. Kilde: SSB

Figuren over viser befolkningsutviklingen fra 1990 og frem til 2013. I en rapport skrevet av SSB fra 2013 om befolkningsutviklingen i Norge fremkommer det at befolkningsutviklingen har vært

betraktelig lavere i mindre kommuner. Denne trenden er også gjeldene i Salten hvor Bodø har den klart største økningen i innbyggertall siden 1990. Alle kommuner med unntak av Bodø i regionen har hatt en nedgang i innbyggertallet i perioden 1990 - 2013.

Dersom man dekomponerer befolkningsendringen for Salten som region, gjennom å se på innvandring og innflytting, ser man tydelig hva som har hatt størst innvirkning på utviklingen.



Figur 2: Nettoinnflytting og nettoinnvandring samlet for Saltenregionen. Kilde: SSB.

Grafen viser hvordan disse to faktorene har påvirket befolkningsutviklingen for hvert av årene fra 2004 til 2013. Nettoinnflyttingen har alle årene i perioden vært negativ, noe som viser at det har vært flere som har flyttet fra regionen enn de som har flyttet til. Innvandringen er årsaken til at regionen har hatt en positiv utvikling disse årene.

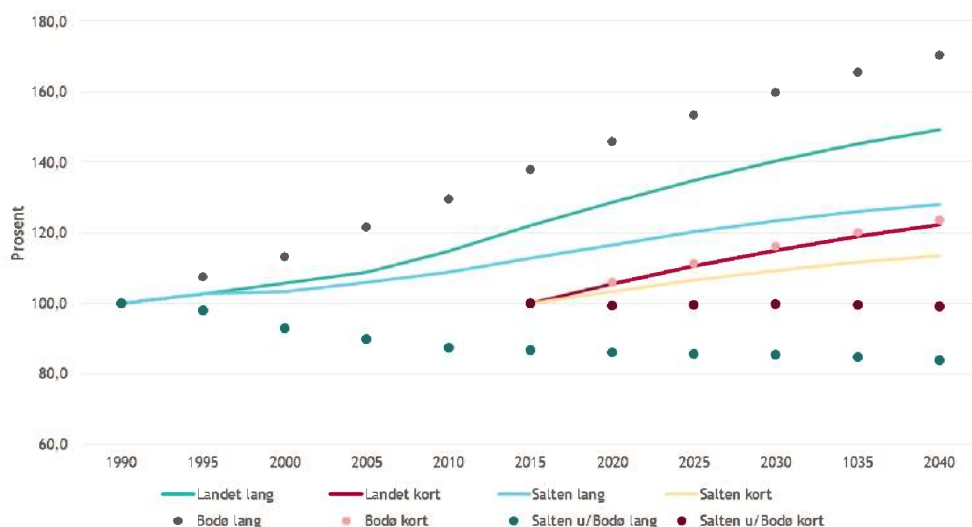
#### 4.2. Prognoser for befolkningsutviklingen i region

Befolkningsutviklingen er viktig for at et lokalsamfunn, kommune, region eller fylke skal utvikle seg videre. Under har vi presentert befolkningsutviklingen i Norge, Salten og Bodø i to perspektiver. Det ene som er et mer langsiktig perspektiv, dvs. at vi har tatt utgangspunkt i befolkningen i 1990 og sett på den reelle utviklingen tom 2014, og derfra lagt middelalternativet til SSB til grunn. Det andre er et fremtidsrettet perspektiv basert på den prognostiserte utviklingen fra 2015 til 2040. Den prognostiserte utviklingen er også basert på middelalternativet til SSB.

SSB publiserer hvert år oppdaterte befolkningsframskrivninger. Framskrivningene lages i flere ulike alternativer, der det legges inn ulike forutsetninger for de fire komponentene som bestemmer folketallsutviklingen.

- Barnetall per kvinne, det vil si fruktbarhet
- Levealder (dødelighet)
- Innenlandske flyttinger
- Nettoinnvandring (innvandring minus utvandring).

Middelalternativet (MMMM) er det som SSB kaller hovedalternativ, og det som er benyttet i denne analysen. MMMM viser at det er lagt til grunn middels utvikling innenfor alle de fire komponentene.

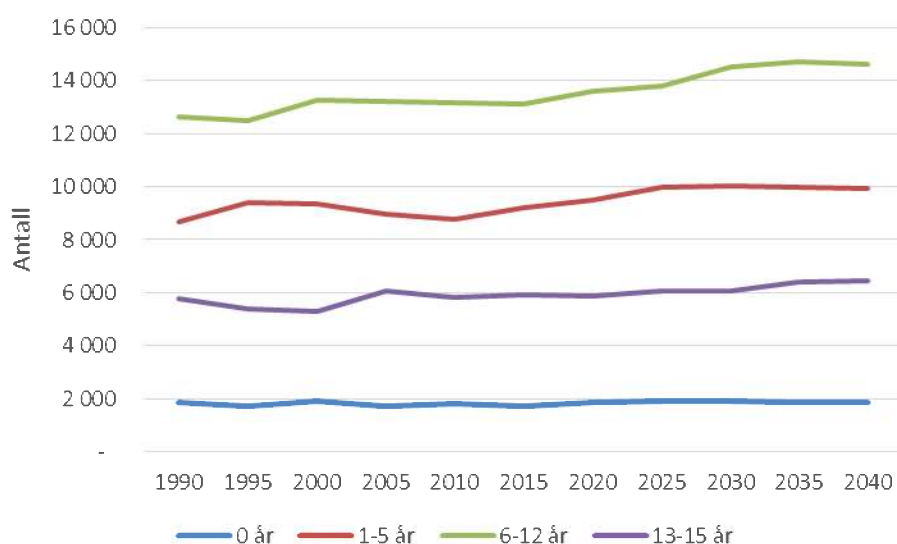


**Figur 3: Befolkningsutvikling i perioden 1990 til 2040. Kilde: SSB**

Grafen over viser at Salten siden 1995 har hatt en svakere befolkningsutvikling enn landet for øvrig, dette til tross for at Bodø har hatt en utvikling som ligger over landsgjennomsnittet. Korrigerer vi ut Bodø fra Salten ser vi at de øvrige kommunene i regionen har hatt en vesentlig lavere befolkningsutvikling siden 1990, sammenlignet med landet og Bodø.

Dersom man ser isolert på befolkningsframskrivingen vil Bodø ha en utvikling som er på nivå med landet samlet sett, mens de andre kommunene ser ut fra prognosen ut til å opprettholde befolkningstallet. Samlet for Salten viser prognosen at regionen vil ha en lavere utvikling enn landet.

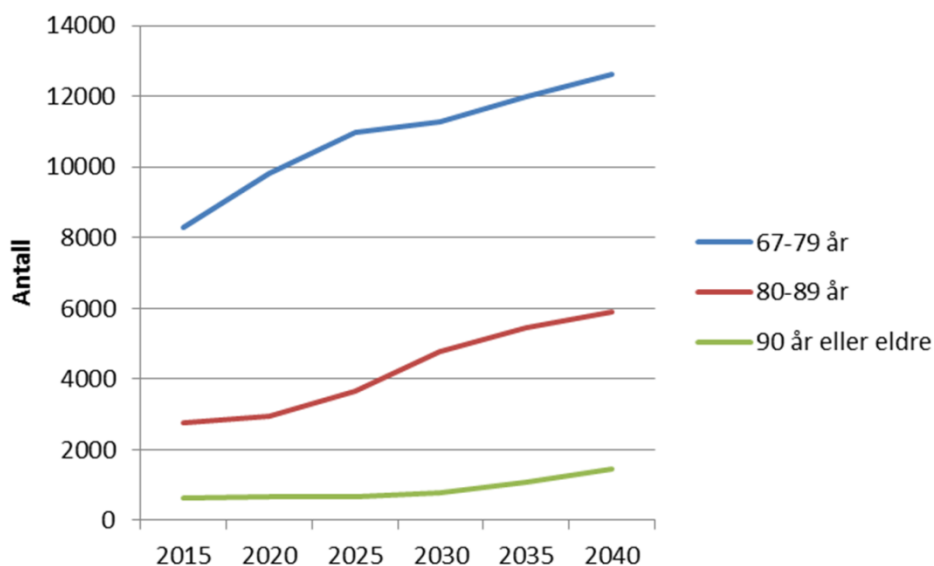
I de to neste figurene har vi sett nærmere på gruppen av innbyggere fra 0 til 15 år. Her ser vi en økning i aldersgruppene 1-5 år og 6-12 år. Fødselsraten vil derimot være relativt stabil i perioden frem mot 2040 ifølge SSBs prognoser. Her må det bemerkes at denne delen av prognosen er beheftet med størst usikkerhet.



**Figur 4: Oversikt over utviklingen i antall innbyggere i alderen 0-15 år i perioden 1990 - 2040. Kilde: SSB**

Av grafen kan det utledes helt overordnet at kommunene i Salten vil oppleve en svak vekst både i behovet for barnehageplasser og for grunnskoleplasser, men at det kan være ulikheter mellom forskjellige geografiske deler av regionen.

Om vi derimot ser på gruppen av personer over 67 år ser vi en stor økning i andelen av personer fra 67-79 år og personer i alderen mellom 80 og 89 år.



Figur 5: Oversikt over utviklingen i antall innbyggere i alderen 67 år eller eldre i perioden 1990 - 2040. Kilde: SSB

Prognosene viser at det vil skje en markant økning i antall eldre i Salten. Ut fra statistikken ser det ut til at denne utviklingen vil skje som en tre trinns-utvikling. Den første store endringen har allerede begynt, og det er en forholdsvis stor endring i veksten av eldre i aldersgruppen 67-79 år. Dette er en gruppe som historisk sett har hatt et forholdsvis lite behov for kommunale tjenester. Den neste store endringen ser ut til å skje rundt 2020. Da skjer det et skift i utviklingstakten på antall eldre i gruppen 80-89 år. Dette er en gruppe som har større behov for kommunale omsorgstjenester, og vil kunne gi kommunene utfordringer i forhold til å dekke det økte behovet. Den siste endringen som ser ut til å inntreffe er en vekst i aldersgruppen over 90 år. Befolkningsprognosen synliggjør at denne trolig skjer i rundt 2030.

Samlet sett vil økningen av de over 67 år gi kommunene i Salten utfordringer i forhold til å dekke opp for det økte behovet for kommunale tjenester som vil komme, og mest sannsynlig må det foretas store investeringer i ulik boligmasse (tilrettelagte leiligheter, omsorgsboliger og sykehjem) i årene som kommer.

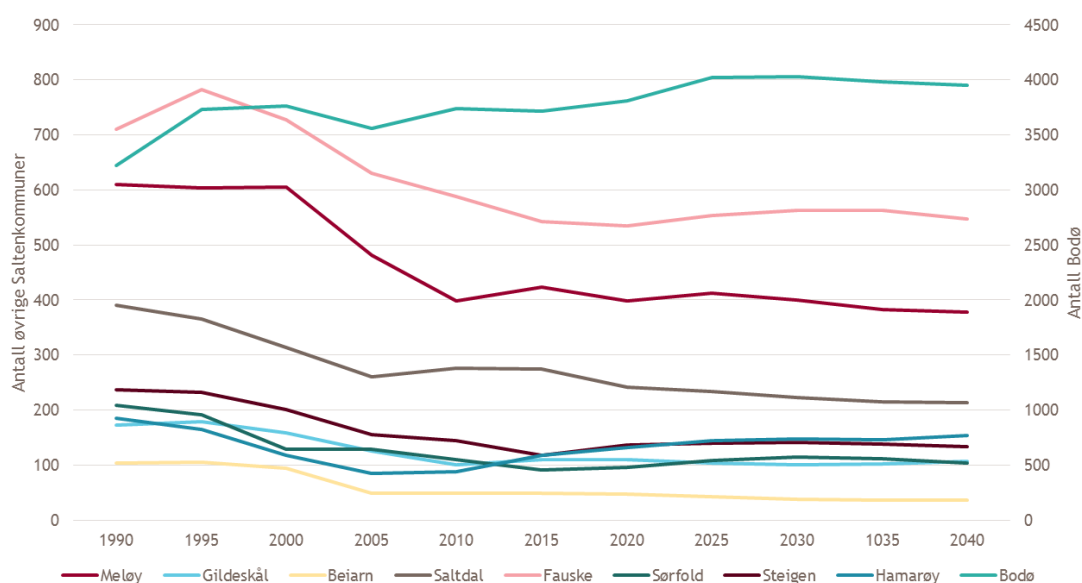
#### 4.3. Prognoser for befolkningsutviklingen per kommune

I dette avsnittet har vi sett på den prognostiserte befolkningsutviklingen for alle kommunene i Salten og fokusert på å avdekke forskjeller mellom kommunene som verdt å merke seg i det videre arbeidet. I grafene har vi brukt to ulike verdiskalaer. På venstre side av grafen har vi antall innbyggere i alle kommunene med unntak av Bodø. Utviklingen i antall innbyggere i Bodø er, som den eneste kommunen, synliggjort i skalaen på høyre side av grafen.

I grafen som er vist under har vi tatt for oss aldersgruppen fra 0-5 år. Her ser vi at de aller fleste kommunene vil ha en nedgang fra 1990 til 2040. Bodø er det tydeligste unntaket der denne gruppen vil vokse frem mot 2025 før veksten ser ut til å flate ut. Basert på befolkningsframskrivingen vil

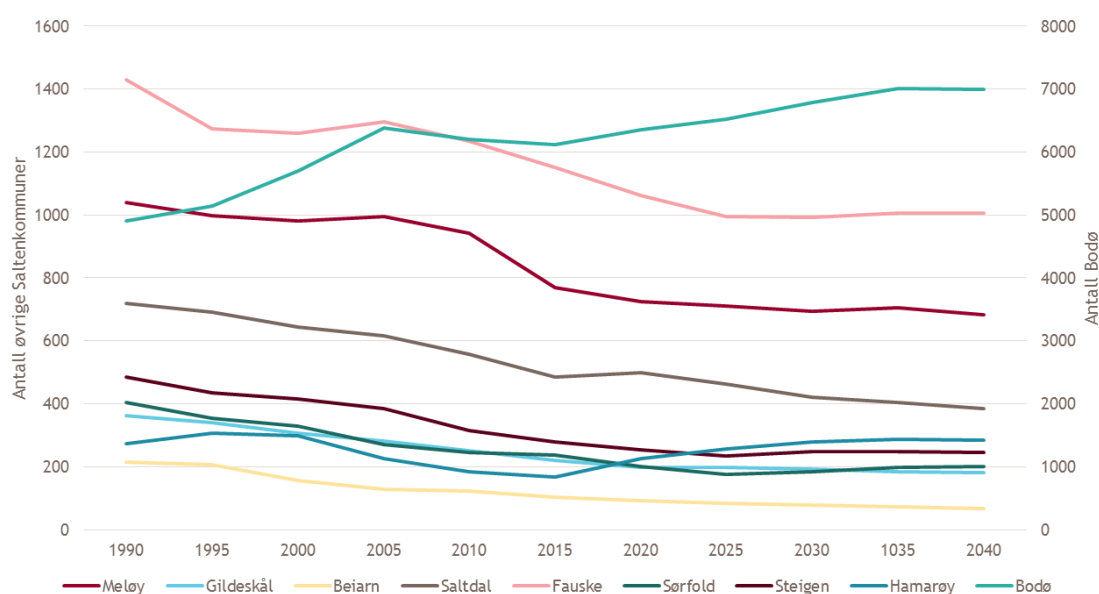


flere av kommunene i Salten få et lavere behov for eksempelvis barnehageplasser i 2040 sammenlignet med 2015.



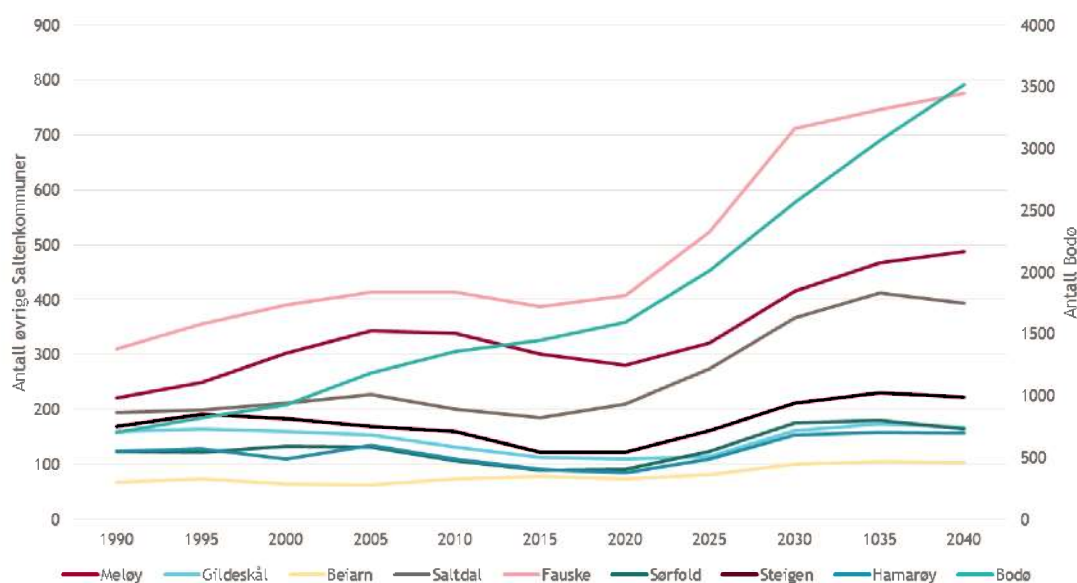
Figur 6: Befolkningsutviklingen fra 1990 til 2040 i aldersgruppen fra 0-5 år. Kilde SSB

Den neste gruppen vi har tatt for oss er unge mellom 6-15 år. Men unntak av Bodø ser vi at de aller fleste kommunene vil ha en nedgang av antall barn i alderen 6-15 år. Disse kommunene vil trolig ha et lavere behov for grunnskoleplasser i 2040 sammenlignet med 2015. Bodø kommune vil derimot ha et økt behov for grunnskoleplasser i samme periode.

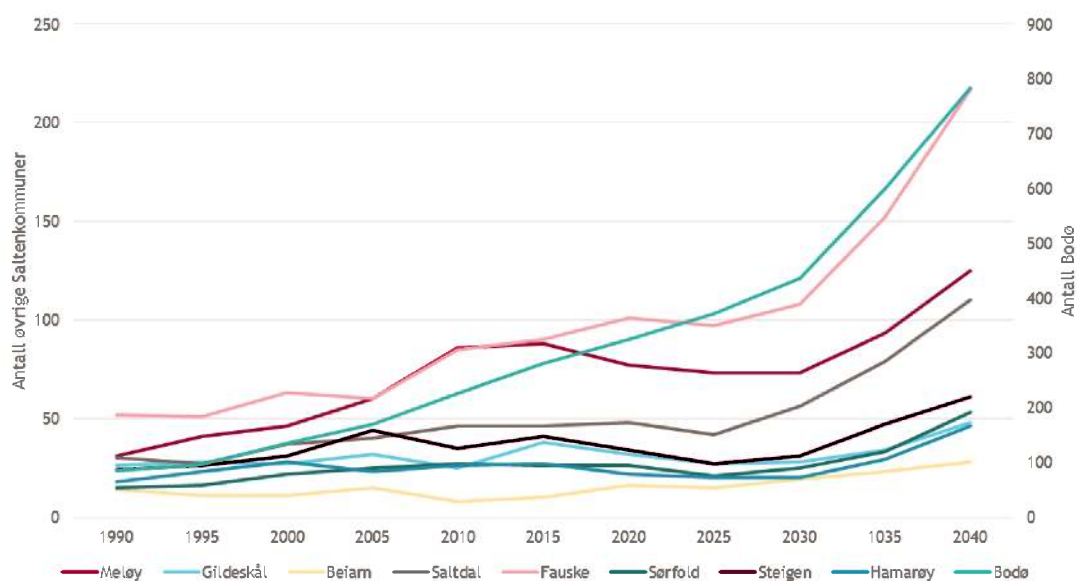


Figur 7: Befolkningsutviklingen fra 1990 til 2040 i aldersgruppen fra 6-15 år. Kilde SSB

Om vi derimot ser på gruppen av personer over 80 år ser vi en stor økning i andelen av personer fra mellom 80 og 89 år og over 90 år.



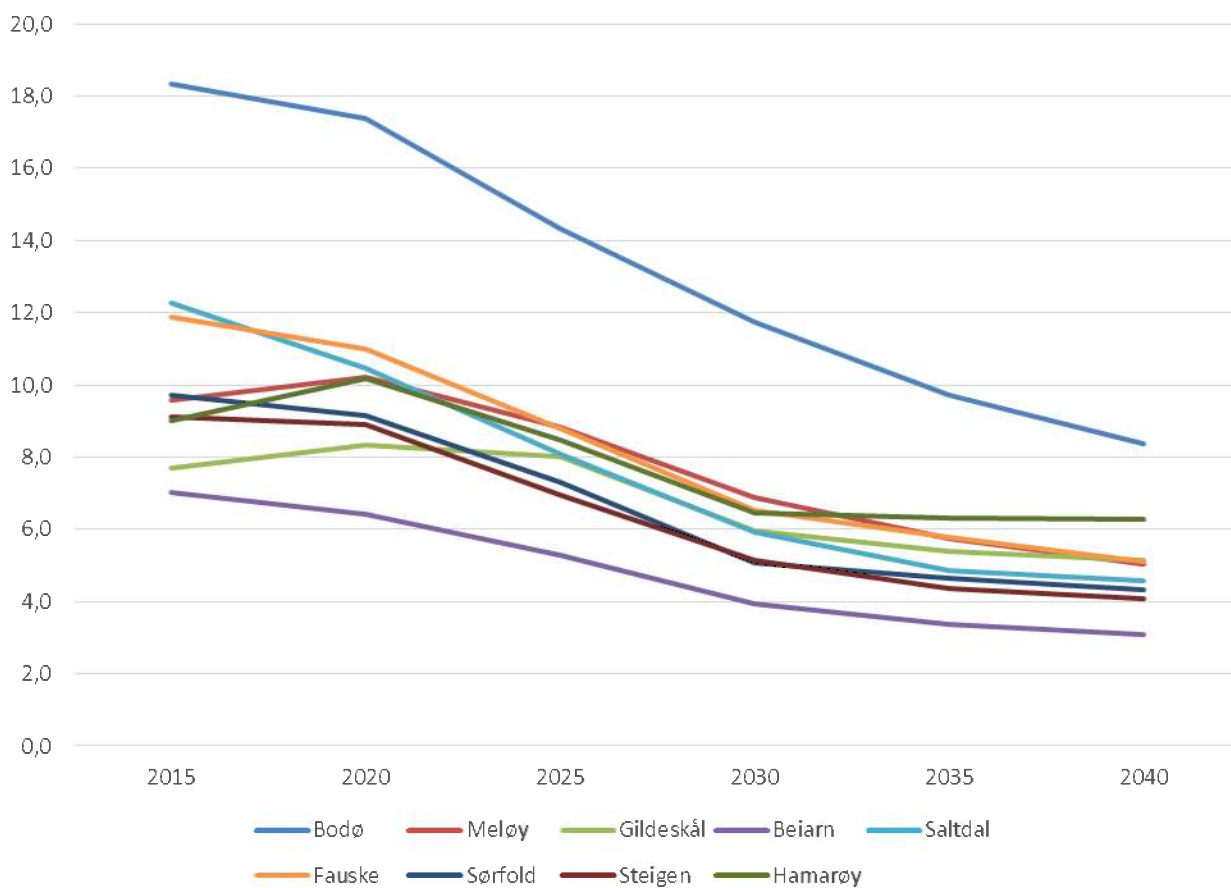
**Figur 8: Befolkningsutviklingen fra 1990 til 2040 i aldersgruppen fra 80-89 år. Kilde SSB**



**Figur 9: Befolkningsutviklingen fra 1990 til 2040 i aldersgruppen over 90 år. Kilde SSB**

Prognosene viser at det vil skje en markant økning i antall eldre for alle kommunene i Salten. Ut fra statistikken ser vi det vil være en stor endring i rundt 2020 for gruppen mellom 80-89 år. Dette er en gruppe som har større behov for kommunale omsorgstjenester. Den neste endringen som ser ut til å inntreffe er en vekst i aldersgruppen over 90 år. Befolkningsprognosen synliggjør at denne trolig skjer i rundt 2030 for samtlige kommuner i Salten. Men som grafene viser er det forskjell mellom kommunen i forhold til når denne endringen vil bli merkbar.

Forholdet mellom antall personer som er i aldersgruppen 20-66 år sett opp mot de som er over 80 år synliggjør i hvilken grad kommunene vil oppleve utfordringen i forhold til endringer i befolkningsstrukturen.



Grafen over synliggjør hvor stor påvirkning utviklingen i antall eldre over 80 år vil ha i forhold til hvor mange personer som er i aldersgruppen 20-66 år. Med denne utviklingen vil andelen av sysselsatte som arbeider i det offentlige øke betraktelig.

## 5. Kompetanse og utdanningsbehov

For å kunne møte fremtiden utfordringen må kommunene ha tilstrekkelig med innbyggere som har rett kompetanse. Dette gjelder både i forhold til å løse de kommunale oppgavene og for å sikre at næringslivet tilgang på personer som dekker de kompetansebehovene som bedriftene har.

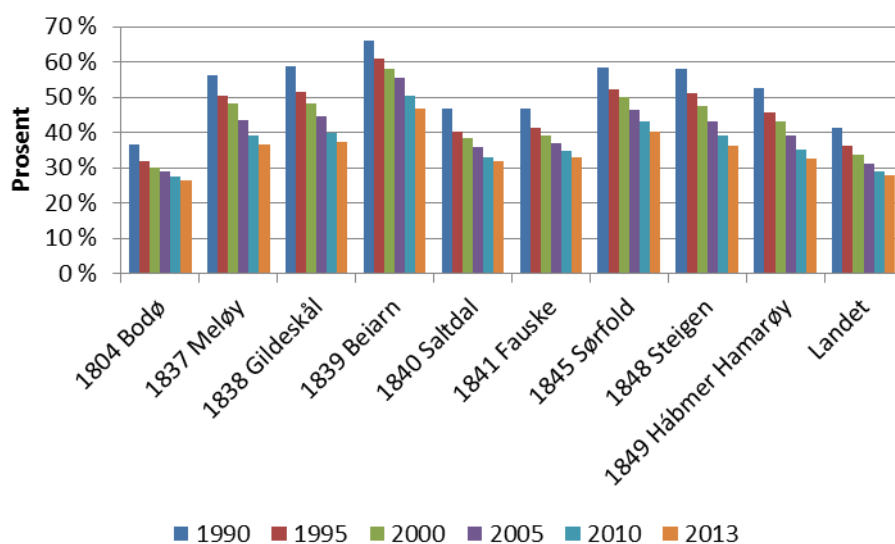
I forbindelse med kommunereformen er det varslet at kommunene vil få overført nye oppgaver, og ut fra de eksemplene som ekspertutvalget synliggjorde vil de fleste av disse kreve bemanning med høy kompetanse. Regjeringen vil i løpet av kort tid avgi en stortingsmelding som vil angi hvilke oppgaver som regjeringen ønsker at overføres til kommunene. Om disse, på linje med ekspertutvalgets anbefaling, knyttes til kommunens størrelse, eller om regjeringen viderefører dagens prinsipp om at alle kommuner skal ha ansvaret for de samme oppgavene vil trolig også påvirke diskusjonen om fremtidig kommunestruktur.

I forrige kapittel ble den forventede befolkningsutviklingen gjennomgått, og endringen i befolkningsstrukturen vil påvirke behovet for kompetanse i befolkningen.

### 5.1. Utdanningsnivå i kommunene

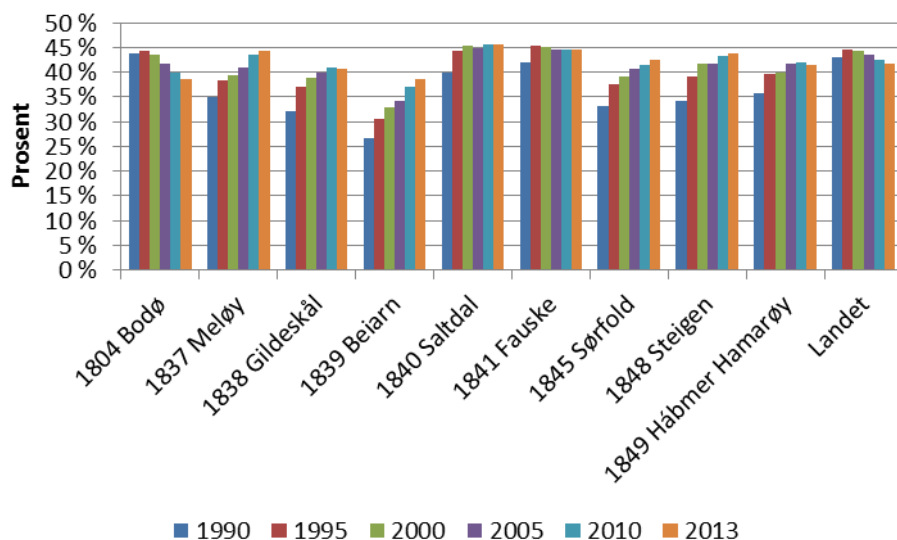
I dette avsnittet har vi innhentet informasjon om utdanningsnivået generelt for kommunene i regionen, og i tillegg har vi sett på utdanningsnivået til ansatte innenfor utvalgte tjenesteområder i kommunene.

De neste tre figurene viser utdanningsnivået til innbyggerne i kommunene i regionen sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Hovedinntrykket er at kommunene i regionen har en lav andelen som har fullført høyskole- og / eller universitetsutdanning (under 20 prosent) i forhold til det som er gjennomsnittet for landet (over 30 prosent).



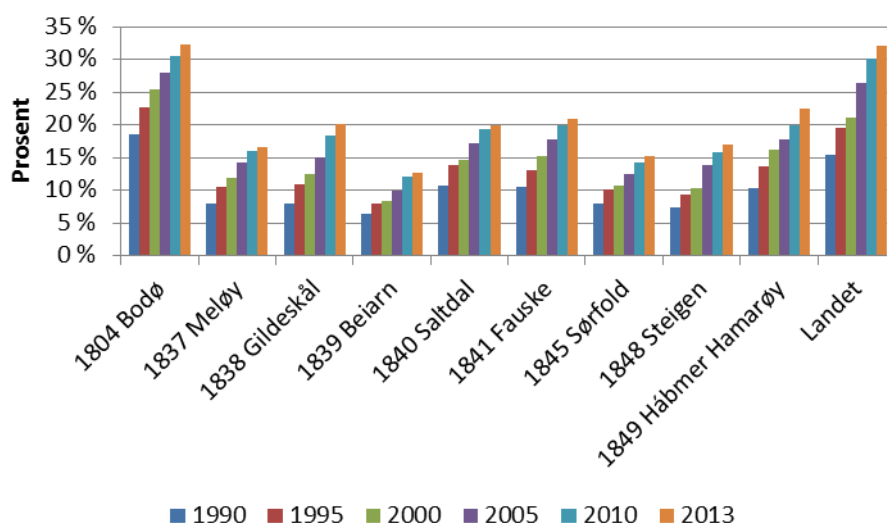
Figur 10: Andel med grunnskole som høyeste fullførte utdannelse. Kilde: SSB.

Som det fremgår av grafen over har regionen, på linje med landet for øvrig, en synkende andel av befolkning som avslutter utdanningsløpet etter grunnskolen, men de har fleste har fortsatt en høyere andel av befolkningen med grunnskole som høyeste fullførte skolenivå sammenlignet med gjennomsnittet i landet for øvrig.



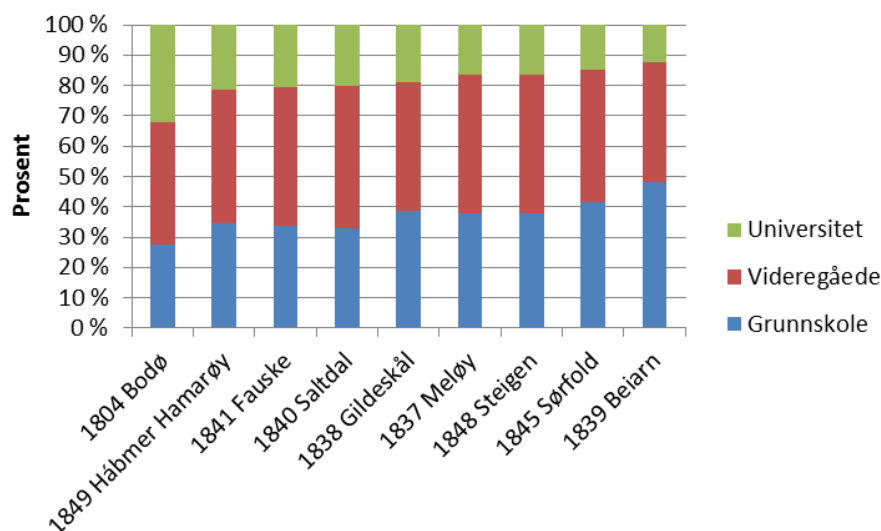
Figur 11: Andel med videregående som høyeste fullførte utdanning. Kilde: SSB.

Når man ser på andelen som avslutter utdanningsløpet med videregående skole så er ikke bildet like tydelig. De fleste kommunene i regionen har hatt en utvikling med at stadig flere fullfører videregående skole, og deretter går over i arbeidslivet. Saltdal og Fauske har etter 1995 hatt en forholdvis stabil andel av befolkningen som ikke har gått videre med utdanning på høyskole- og/eller universitetsnivå. Bodø og landet har den samme utvikling på dette utdanningsnivået som vi så i forhold til grunnskoleutdanningen, flere og flere går videre til høyskole- og/eller universitetsutdanning.



Figur 12: Andel med fullført høyskole- og/eller universitetsutdanning. Kilde: SSB.

I alle kommunene i regionen har det skjedd en utvikling der stadig flere av innbyggeren har fullført en høyskole- og/eller universitetsutdanning. SSB har gjort framskrivinger i der det er vist en fortsatt økende etterspørsel etter arbeidskraft med utdanning fra høyskole- og universitetsnivå i perioden frem til 2040. I tillegg viser analysene fra SSB at det vil være et økende behov for arbeidskraft med yrkesfaglig studieretning fra videregående skole (SSB, 2013).



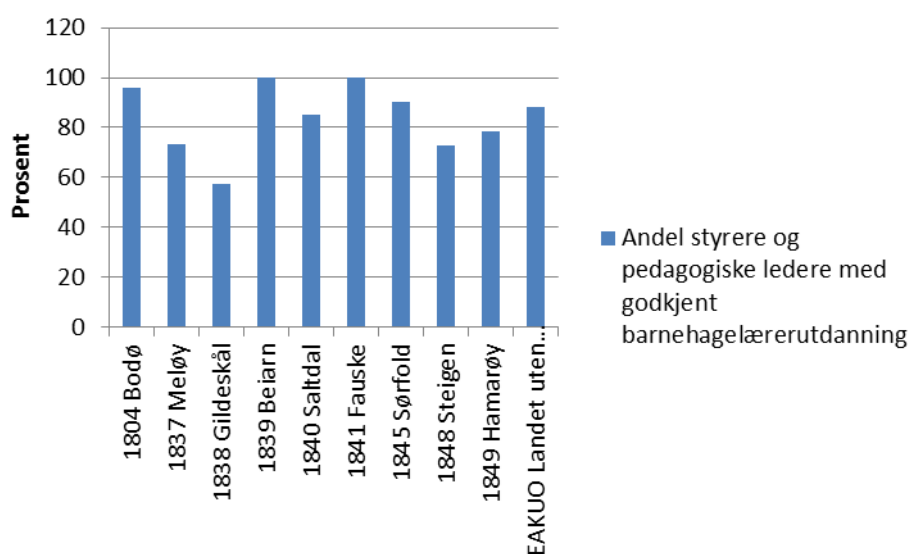
Figur 13: Sammensetning av utdanningsnivå for 2013. Kilde: SSB.

Figuren over oppsummerer forskjellene mellom kommunen i forhold til hvor stor andel av dagens befolkning som har avsluttet utdanningen på ulike nivå. Hvilken profil den enkelte kommune har i dag vil avhenge av forhold som i hvilken grad kommunene har klart å tiltrekke seg ansatte med formalkompetanse og i hvilken grad næringsstrukturen i kommunen er avhengig av personer med høyere utdanning.

## 5.2. Kompetanse i kommunene

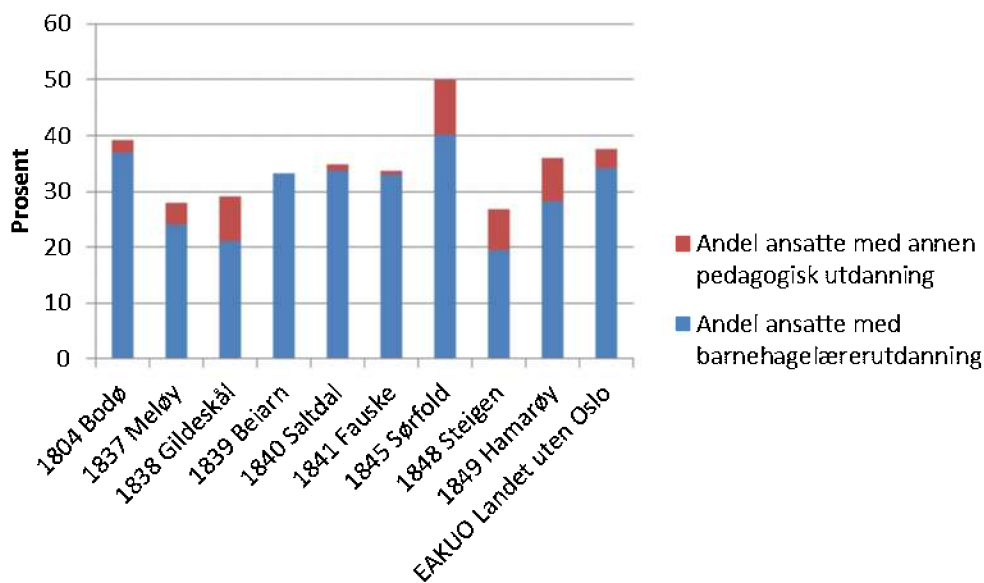
Om man retter fokuset mer spesifikt mot kompetansenivået innenfor de ulike tjenesteområdene, ser vi dette varierer mellom kommunene.

Innenfor barnehageområdet har det vært stort fokus på, og ansett som et kvalitetskriterie, å ha en høy andel ansatte med godkjent barnehagelærerutdanning (tidligere omtalt som førskolelærere) eller annen pedagogisk utdanning.



Figur 14: Andel styreere og leder med barnehageutdanning i 2013, Kilde: KOSTRA

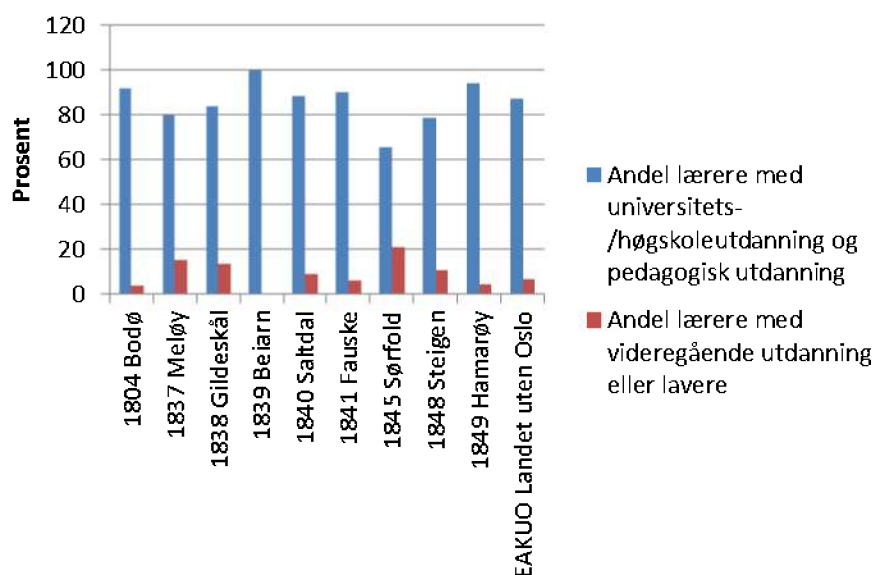
Grafen over viser at det er forholdsvis stor forskjell mellom kommune i forhold til hvor stor andel av styrerne og de pedagogiske lederne som har godkjent barnehagelærerutdanning. Noen kommuner har full dekning på lederstillingene, mens andre har et stykke igjen før de er der.



Figur 15: Andel ansatte med relevant utdanning per kommune i 2013, Kilde: KOSTRA

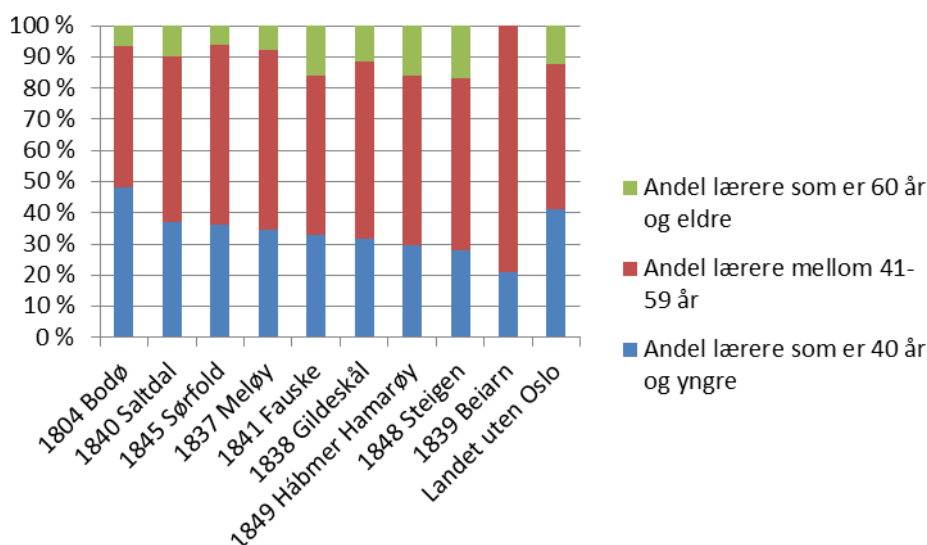
Dersom fokuset rettes mot hvor stor andel av de ansatte som har barnehagelærerutdanning eller annen pedagogisk utdanning ser vi av grafen over at det er kommunene Bodø, Sørfold og Hamarøy har høyest andel.

Innenfor grunnskoleområdet er det, på lik linje med barnehageområdet, et mål at så mange lærere som mulig skal ha godkjent utdanning.



Figur 16: Utdanningsnivået til ansatte i grunnskolen per kommune i 2013, Kilde: KOSTRA

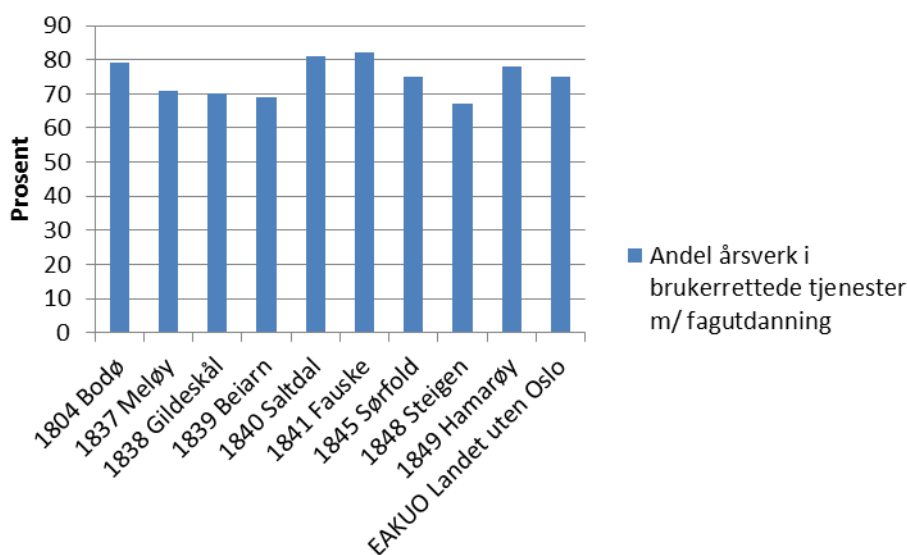
Målt i andel lærere med universitets- eller høgskoleutdanning ser vi at kommunene Meløy, Gildeskål, Sørfold og Steigen ligger noe lavere, enn de øvrige kommunene i regionen.



Figur 17: Aldersfordeling på lærere ansatt i grunnskolen per kommune i 2013. Kilde: KOSTRA.

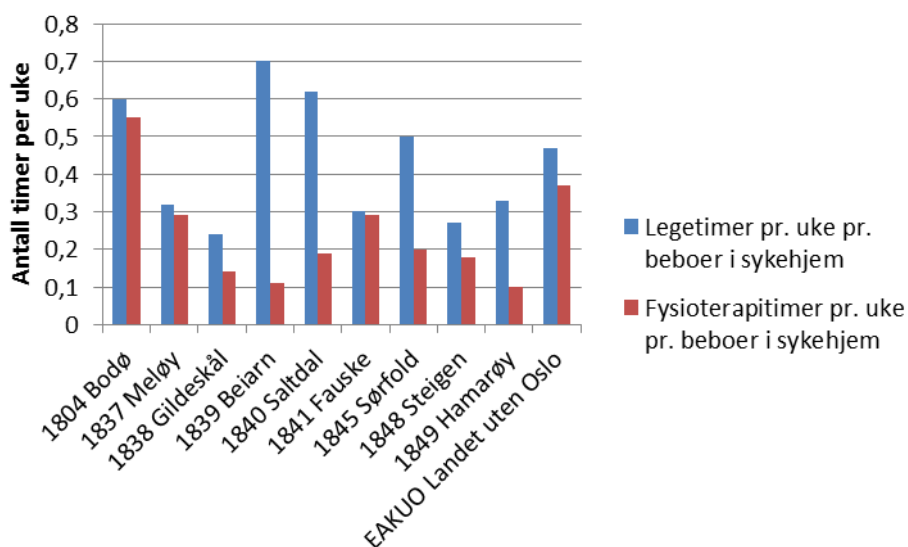
Ser man på aldersfordeling av lærere ansatt i grunnskolen skiller Bodø seg tydelig ut med en betraktelig høyere andel yngre lærere sammenlignet med øvrige kommuner.

Det siste tjenesteområdet som vi ser på i denne omgang er pleie- og omsorgsområdet. Grafen under viser at det er en mindre forskjell mellom kommunene i forhold til hvor stor andel av kommunens ansatte innenfor pleie- og omsorgstjenestene som har fagutdanning. Innenfor begrepet fagutdanning er det store forskjeller, fra helsefagarbeidere til spesialiserte sykepleiere.



Figur 18: Andel årsverk i brukerrettede tjenester i Pleie- og omsorg med fagutdanning i 2013, Kilde: KOSTRA





Figur 19: Antall legetimer og fysioterapitimer pr uke og per beboer i sykehjem, 2013. Kilde: KOSTRA

Sammenlignet med landet uten Oslo ser vi at enkelte småkommuner har lavere andel leger og fysioterapeuter for de minste kommunene sammenlignet med de større kommunene i regionen. Dette kan skyldes både lavere prioritering eller utfordringer knyttet til å rekruttere personer med rett kompetanse.

### 5.3. Kompetanseinfrastruktur

Erfaringsmessig vil det være enklere å holde på personer som har utdannet seg innenfor regionen, enn å tiltrekke seg dem som innflyttere. Vi har av den grunn også kartlagt hvilke utdanningsinstitusjoner som er lokalisert i regionen, og som kan være en viktig samarbeidspart i forhold til å sikre at regionen har innbyggere som den ønskede kompetansen.

#### Universitet og høyskole:

Institusjon	Campus	Ca antall studenter	Ca antall ansatte	Studier
<b>Universitetet i Nordland</b>		<b>6000</b>	<b>580</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• biovitenskap</li> <li>• akvakultur,</li> <li>• samfunnsfag,</li> <li>• økonomi</li> <li>• profesjonsstudier (sykepleier, lærer, barnehagelærer og faglærer)</li> </ul>
	Bodø	5100	520	
	Mo i Rana og Vesterålen	900	60	
<b>Politihøgskolen</b>		300		Tilbyr første og tredje studieår

### Videregående skole

Regionen har totalt 6<sup>1</sup> videregående skoler fordelt på i alt 10 lokasjoner:

- Knut Hamsun videregående (Hamarøy), 150 elever
- Knut Hamsun videregående (Steigen), 36 elever
- Bodin videregående (Bodø), 1050 elever
- Bodø videregående, 1359 elever
- Fauske videregående, 500 elever
- Saltdal videregående, 250 elever
- Meløy videregående (Glømfjord), 143 elever
- Meløy videregående (Inndyr), 50 elever
- Meløy videregående (Ørnes), 120 elever

I tillegg har regionen 2 fagskoler:

- Nordland fagskole i helse og sosialfag avd. Bodø
- Bodin maritime fagskole

I SSBs framskrivninger er det vist en fortsatt økende etterspørsel etter arbeidskraft med utdanning fra høyskole- og universitetsnivå i perioden frem til 2040. I tillegg viser analysene fra SSB at det vil være et økende behov for arbeidskraft med yrkesfaglig studieretning fra videregående skole (SSB, 2013). Framskrivningene viser at dette spesielt gjelder for fagene bygg- og anleggsteknikk, elektro-fag, teknikk og industriell produksjon og helse- og oppvekstfag.

I figuren nedenfor har vi synliggjort hvilke yrkesfaglige studietilbud som er tilgjengelige i regionen:

Skole	Bygg- og anlegg	Design og håndverk	Elektro-fag	Helse og oppvekstfag	Medier og kom.	Restaurant- og matfag	Service og samferdsel	Teknikk og industriell produksjon
<b>Bodin</b>		X	X	X	X		X	X
<b>Bodø</b>	X	X	X	X		X	X	X
<b>Fauske</b>	X			X		X	X	X
<b>Knut Hamsun</b>	X			X				
<b>Meløy</b>			X	X				X
<b>Saltdal</b>		X	X					X

Tabell 1: Oversikt over yrkesfaglig studietilbud i Salten. Kilde: [www.vilbli.no](http://www.vilbli.no)

<sup>1</sup> I tillegg kommer Norsk hudpleieskole lokalisert i Bodø.

## 6. Næringsstruktur, sysselsetting og pendling

Økt mobilitet i befolkningen er en av de vesentlige endringene som har skjedd i det norske samfunnet. En konsekvens av dette er blant annet at innbyggerne i en stadig økende grad gjør seg nytte av arbeidsplasser, handels- og tjenestetilbud i et større geografisk område enn bostedskommunen.

I dette perspektivet vil trolig kommunegrensene i stadig mindre grad innvirke på befolkningens hverdagsliv. Stadig mer av myndighetsoppgavene vil håndteres via internett. I lys av de endringene som vi har sett så langt, og konturene av de som kommer i fremtiden er det at kommunereformen skal legge til rette for å definere fremtidens kommunestruktur.

### 6.1. Regioninndelinger i Salten

Hvilke inndelinger som skal benyttes vil avhenge av hva de skal benyttes til, men noen regioninndelinger er likevel viktigere enn andre. De mest brukte regioninndelingene er økonomiske regioner, bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) eller funksjonelle arbeids-, bo- og serviceregioner (ABS-regioner).

Regiongrensene er ikke definert som selvstendige og formelle inndelinger, men de er uten tvil viktige i forskjellige deler av lokalpolitiske debatter. Når tema som flyplass, sjukehus, høyskoler og videregående skoler er på dagsorden er det naturlig å benytte andre regioninndelinger enn kommune og fylke. Ulike regioninndelinger vil bli beskrevet nærmere i de neste avsnittene.

#### 6.1.1. Bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner)

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR, 2013) oppdaterte i 2013 inndelingen av norske kommuner i bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) på oppdrag fra KR.D. Oppdateringen viste at det hadde skjedd forholdsvis små endringer i regionstrukturen fra 2002.

Etter oppdatering og revisjon i 2013 er landet delt i 160 BA-regioner (NIBR, 2013).

NIBR har i sin definisjon av 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 6 BA-regioner i Salten:

- Bodø, Gildeskål
- Fauske, Saltdal, Sørfold
- Steigen
- Hamarøy
- Meløy
- Beiarn

Ettersom flere av BA-regionene kun inneholder en kommune gjenspeiler det at integrasjonen med de øvrige kommunene i regionen er forholdsvis lav.



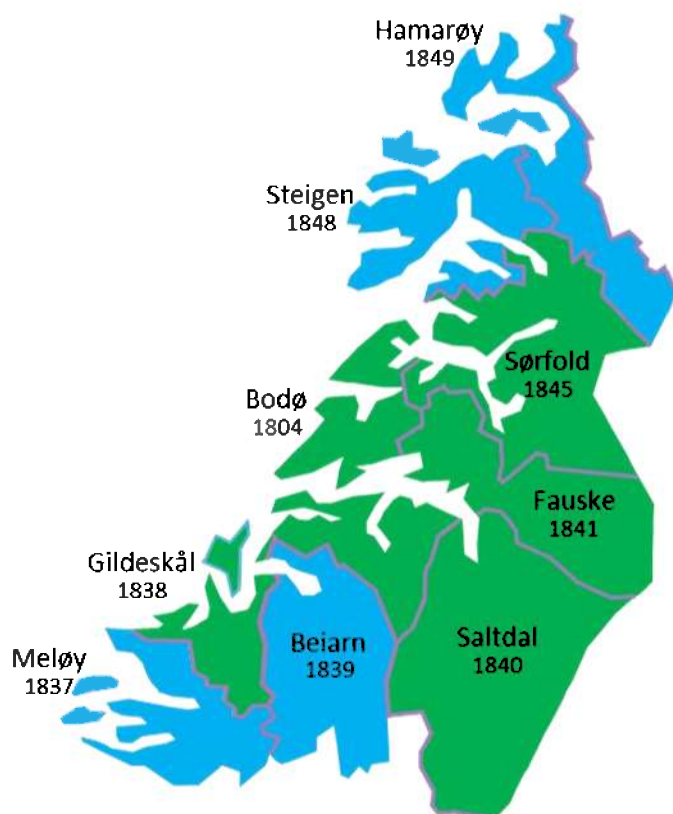
**Figur 20: Bo- og arbeidsmarkedsregioner i Salten. Fargekodene angir BA-regionene. Tall angir kommunenummer. Kilde: NIBR**

#### 6.1.2. Utvidede bo- og arbeidsmarkedsregioner.

En nylig publisert rapport fra Norut (2013) påpeker at en grunnleggende utfordring i Nord-Norge er geografien som er preget av store avstander og i noen grad dårlig infrastruktur sammenlignet med andre regioner i Norge. Dette er også en av årsakene til at NIBR har delt Nord-Norge inn i 50 bo- og arbeidsmarkedsregioner. Norut (2013) har i stedet delt Nord-Norge inn i 15 større bo- og arbeidsmarkedsregioner. Disse er blant annet basert på data om pendling, sysselsetting og befolkningsutvikling. Med et slikt utgangspunkt ser vi at kommunene i Salten er delt inn i to bo- og arbeidsmarkedsregioner:

1. Bodø, Gildeskål, Saltdal, Fauske, Sørfold
2. Meløy, Beiarn, Steigen, Hamarøy

Den sistnevnte gruppen er beskrevet som «rest Salten» i rapport fra Norut som betyr at gruppen består av kommuner som ikke har tydelig integrerte bo- og arbeidsmarkeder med andre kommuner.



**Figur 21: Utvidede bo- og arbeidsmarkedsregioner. Kilde Norut**

## 6.2. Pendling i Salten

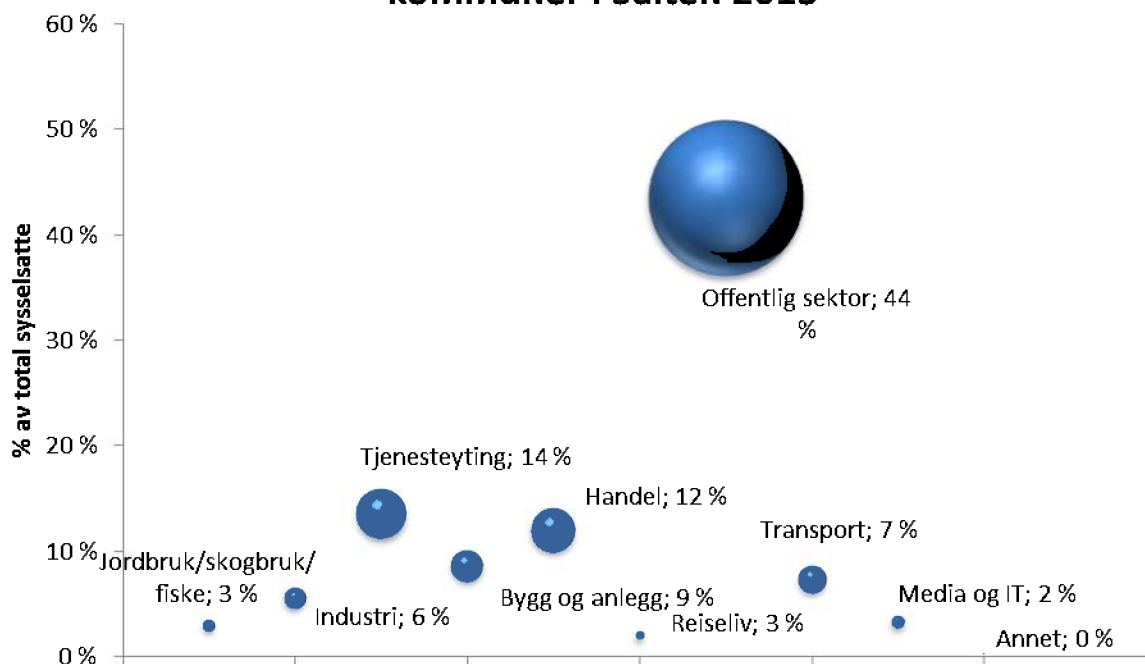
Befolkningsutvikling i en region henger ofte sammen med utvikling i sysselsetting etter arbeidssted og bosted. Saltenregionen har per utgangen av 2013 større sysselsetting etter bosted enn etter arbeidssted som viser at det er netto utpendling av regionen. Det er flere som bor i regionen og har arbeid, enn det er arbeidsplasser i regionen. Statistikken viser at denne pendlingen har vært stabil siden 2008. Utviklingen i antall arbeidsplasser var spesielt positiv i perioden 2004- 2007 før finanskrisen slo inn. Denne har stabilisert seg med en svak vekst fram til 2013. Arbeidsledigheten har vært stabil i perioden fra 2004 til i dag og er på nivå med gjennomsnittlig arbeidsledighet for resten av landet som i 2013 var på 2,6 %.

Pendlerdata fra SSB viser at Bodø og Fauske fremstår som en tydelig bo og arbeidsmarkedsregion. Denne regionen har i tillegg noe innpendling spesielt fra Saltdal, Sørfold, Meløy og Gildeskål. Det foregår også noe inn- utpendling mellom kommunene Meløy og Gildeskål, samt mellom Hamarøy og Steigen. Hamarøy har i tillegg et større innslag av pendling fra Tysfjord kommune som ligger utenfor regionen.

## 6.3. Næringsstruktur

Ser vi overordnet på næringsstrukturen i Salten ser vi at offentlig sektor utgjør den største andelen og utgjør over 40 % av sysselsettingen.

## Sysselsatte etter næring, kommuner i Salten 2013



Figur 22: Oversikt over sysselsatte etter næring i Salten (x-aksen er plassering av næring). Kilde: SSB

Over en 12-års periode (2001-2013) viser utviklingen at det har vært sterkest vekst i offentlig sektor og i bygg og anlegg. Nedgangen er størst i landbruk og industri.

Type næring	2001		2008		2013		Endring	Endring
							2001-2013	2001-2013 i %
Jordbruk/skogbruk/fiske	1 691	5 %	1 472	4 %	1 237	3 %	-454	-27 %
Industri	3 343	9 %	2 713	7 %	2 306	6 %	-1 037	-31 %
Tjenesteyting	4 977	13 %	5 347	13 %	5 530	14 %	553	11 %
Bygg og anlegg	2 667	7 %	3 064	8 %	3 529	9 %	862	32 %
Handel	4 784	13 %	5 101	13 %	4 890	12 %	106	2 %
Media og IT	766	2 %	930	2 %	853	2 %	87	11 %
Offentlig sektor	14 986	40 %	16 677	42 %	17 646	44 %	2 660	18 %
Transport	2 570	7 %	3 036	8 %	3 009	7 %	439	17 %
Reiseliv	1 497	4 %	1 329	3 %	1 388	3 %	-109	-7 %
Annet	188	1 %	151	0 %	148	0 %	-40	-21 %
<b>Totalt sysselsatte</b>	<b>37 469</b>	<b>100 %</b>	<b>39 820</b>	<b>100 %</b>	<b>40 536</b>	<b>100 %</b>	<b>3 067</b>	<b>8 %</b>

Tabell 2: Oversikt over utvikling av næringer i Salten 2001-2013. Kilde: SSB.

Når vi nå skal se nærmere på situasjonen for den enkelte kommune vil det være relevant å se på fire forhold som antas å påvirke kommunens fremtidige vekst:

**Hjørnestensbedrift** - Steder som er avhengige av en stor bedrift, er mer sårbare enn steder hvor næringslivet består av mange små bedrifter.

**Bransjespesialisering** - Dersom en stor andel av næringslivet er innenfor en bestemt bransje, vil dette øke risikoen pga. sårbarhet for nedgangskonjunkturer i den spesifikke bransjen.

**Offentlig sektor** - Dersom en stor andel av sysselsettingen skjer i offentlig sektor, kan dette (alt annet likt) være negativt for veksten i annen næring. Samtidig vil et innslag av offentlig sektor være positivt med hensyn til å redusere sårbarheten ved lavkonjunkturer.

**Pendling** - Det å være del av en større arbeids- og bosettingsregion, med høy andel intern pendling, styrker regionen som helhet. Det antas at små kommuner med få utpendlere vil være mer sårbare over tid.

**Ad Hjørnestensbedrifter** - Innenfor denne rapportens ramme har det ikke vært prioritert å analysere bedriftsstrukturen i hver enkelt kommune. Dette er også velkjent informasjon i den enkelte kommune, og vil således ikke gi vesentlig ny informasjon.

**Ad Bransjespesialisering og offentlig sektor** - Tabellen nedenfor oppsummerer fordelingen i sysselsetting per næring som andel av sysselsatte etter arbeidssted.

Sysselsatte personer etter arbeidssted	Bodø	Meløy	Gildeskål	Beiarn	Saltal	Fauske	Sjørfold	Steigen	Hamarøy
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	1 %	9 %	14 %	14 %	3 %	2 %	8 %	25 %	7 %
05-09 Bergverksdrift og utvinning	0 %	1 %	0 %	1 %	0 %	0 %	5 %	0 %	0 %
10-33 Industri	4 %	15 %	6 %	4 %	16 %	3 %	28 %	5 %	2 %
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	1 %	2 %	6 %	2 %	2 %	4 %	3 %	1 %	5 %
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	9 %	8 %	6 %	15 %	8 %	11 %	4 %	7 %	7 %
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	13 %	9 %	8 %	7 %	9 %	15 %	2 %	9 %	12 %
49-53 Transport og lagring	8 %	7 %	4 %	8 %	2 %	7 %	4 %	8 %	7 %
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	4 %	2 %	2 %	1 %	4 %	3 %	2 %	1 %	4 %
58-63 Informasjon og kommunikasjon	3 %	1 %	0 %	0 %	0 %	1 %	0 %	0 %	1 %
64-66 Finansiering og forsikring	2 %	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	5 %	2 %	4 %	1 %	3 %	4 %	1 %	3 %	3 %
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	4 %	3 %	3 %	1 %	2 %	3 %	2 %	3 %	3 %
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	12 %	4 %	7 %	8 %	5 %	9 %	7 %	6 %	11 %
85 Undervisning	9 %	11 %	10 %	6 %	9 %	11 %	10 %	8 %	12 %
86-88 Helse- og sosialtjenester	24 %	24 %	28 %	30 %	34 %	23 %	23 %	20 %	23 %
90-99 Personlig tjenesteyting	4 %	2 %	2 %	2 %	3 %	3 %	2 %	2 %	3 %
00 Uoppgitt	0 %	1 %	1 %	1 %	0 %	0 %	1 %	1 %	1 %
<b>Totalt</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

**Tabell 3: Oversikt over andel sysselsatte personer etter arbeidssted og næring per kommune 2013. Kilde: SSB**

Oversikten viser at det er kommuner i regionen som er avhengig av enkelte bransjer og/eller offentlig sektor.

Ser man derimot på fordelingen for regionen samlet får man en mer robust fordeling mellom næringene. Ved å benytte store og antatt robuste by-kommuner som Bergen og Trondheim som sammenligningsgrunnlag ser vi at næringsstrukturen i disse i stor grad er sammenfallende med strukturen i Salten samlet sett.

Sysseksatte personer etter arbeidssted	Bergen	Trondheim	Salten
	2013	2013	2013
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	0 %	0 %	3 %
05-09 Bergverksdrift og utvinning	4 %	1 %	0 %
10-33 Industri	6 %	6 %	6 %
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	1 %	1 %	2 %
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	7 %	8 %	9 %
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	13 %	13 %	12 %
49-53 Transport og lagring	5 %	4 %	7 %
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	4 %	4 %	3 %
58-63 Informasjon og kommunikasjon	4 %	4 %	2 %
64-66 Finansiering og forsikring	3 %	2 %	1 %
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	7 %	10 %	4 %
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	7 %	6 %	3 %
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	6 %	5 %	10 %
85 Undervisning	8 %	11 %	9 %
86-88 Helse- og sosialtjenester	19 %	19 %	24 %
90-99 Personlig tjenesteyting	4 %	4 %	3 %
00 Uoppgitt	0 %	0 %	0 %
<b>Totalt</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

**Tabell 4: Oversikt over andel sysseksatte personer etter arbeidssted og næring i Bergen og Trondheim 2013. Kilde: SSB**

Ad Pendling - Ved å se på andelen utpendling, ser vi at en stor andel av kommunene i Salten har relativt lav utpendlingsandel.

2013	Sysseksatte etter bosted	Utpendling	Andel
			utpendling av sysseksatte
1804 Bodø	27 671	3064	11 %
1837 Meløy	2 892	273	9 %
1838 Gildeskål	780	107	14 %
1839 Beiarn	450	73	16 %
1840 Saltdal	2 067	217	10 %
1841 Fauske	3 834	620	16 %
1845 Sørfold	879	300	34 %
1848 Steigen	1 129	114	10 %
1849 Hamarøy	834	154	18 %

**Tabell 5: Beregnet andel utpendling. Kilde: SSB/BDO**

Oppsummert er det flere kommuner i Salten som har relativt stor avhengighet av en type næring, kombinert med liten andel utpendling. Kommuner som i tillegg har få og store hjørnestensbedrifter kan antas å være ekstra sårbare.

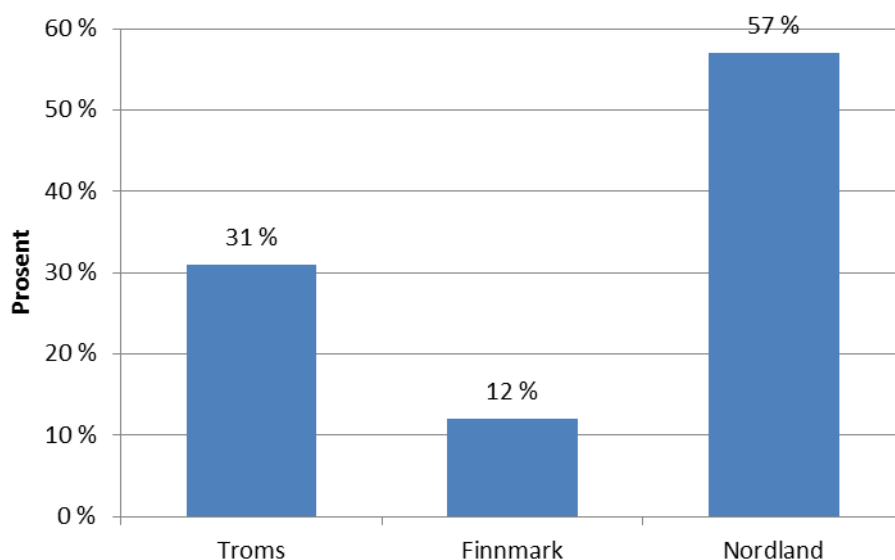


## 7. Regionaløkonomisk soliditet

### 7.1. Verdiskapning i Norge, Nordland og Salten

I 2010 sto de tre nordnorske fylkene for om lag 6 prosent av den totale verdiskapningen i Norge. I Nord-Norge er de viktigste næringene fiskeri, havbruk og mineralnæringen målt i næringenes andel av verdiskapningen i regionen (Nærings- og Fiskeridepartementet m fl, 2014). Den største og raskeste voksende næringen i Nord-Norge de siste 10 årene har vært sjømatnæringen, som har hatt en økning på om lag 120 prosent i perioden (Menon, 2013).

I 2013 var verdiskapningen<sup>2</sup> 69 milliarder kroner i Nord-Norge om man holder bank/finans og petroleumsvirksomhet utenfor (Indeks Nordland). Tall fra Indeks Nordland viser at Nordland fylket stod for over halvparten av verdiskapningen i Nord-Norge i 2013. Om man deretter korrigerer dette for antall sysselsatte ser vi at de relative forskjellene mellom fylkene i Nord-Norge er mindre ettersom Nordland er landsdelens største fylket målt i antall innbyggere.

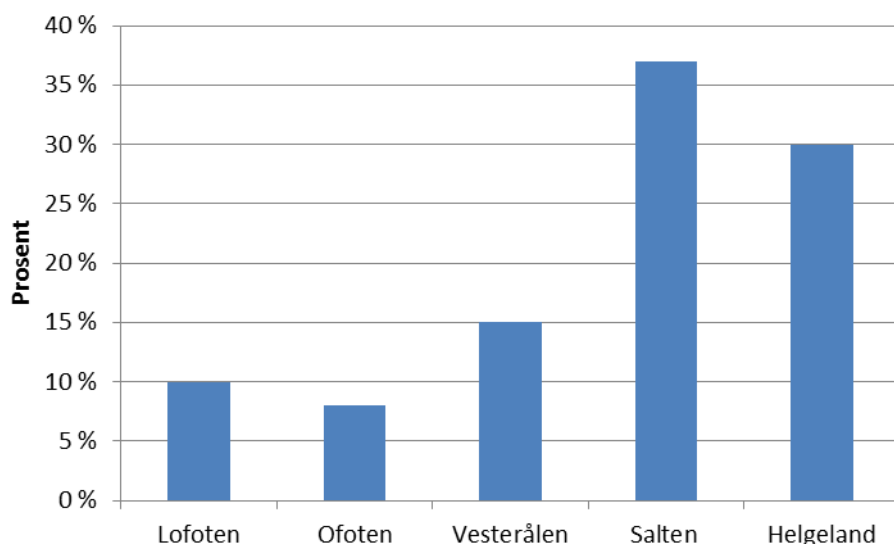


Figur 23: Prosentvis verdiskapning mellom fylker i Nord-Norge i 2013, Kilde: Indeks Nordland

Om vi deretter ser på verdiskapningen i Nordland fylket så ser vi at Salten står for nær 40 % av den totale verdiskapningen i regionen. Regionen omsatte for om lag 15 milliarder i 2013. Salten er preget av en stor tjenestesektor og har i tillegg relativt sett mange ansatte i industriene, fiskeri- og havbruk, kraftproduksjon, samt bygg- og anlegg.

Tall fra indeks-Nordland viser derimot at Salten har det lavest veksten i omsetning fra 2004 til i dag, sammenlignet med de andre regionene i fylket.

<sup>2</sup> Bedriftenes verdiskapning er regnet som lønn + EBITDA i selskaper med hovedkontor i Nord-Norge. EBITDA refererer til inntekter før renter, skatt, avskrivninger og nedskrivninger.



Figur 24: Fordeling av verdiskaping mellom de ulike regionene i Nordland fylke i 2013, Kilde Indeks-Nordland.

## 7.2. Kommunaløkonomisk soliditet

Med hensyn til økonomisk status, vil det være den økonomiske handlingsfriheten som er av størst interesse. Dersom den enkelte kommunes handlingsfrihet er svak / svekket, vil en kommunesammenslåing kunne medføre at kommunene samlet og lokalområdene hver for seg opplever en forbedret handlingsfrihet.

Kommuner i Salten har ulik handlingsfrihet. Noen har stor grad av økonomisk handlingsfrihet, gjennom en lav lånegjeld og et netto driftsresultat som gjør det mulig for kommunen å sette av midler til fremtidige investeringer eller håndtering av uforutsette økonomiske forpliktelser. Den reelle handlingsfriheten vil også være avhengig av investeringsbehovet. Vi har derfor sammenlignet handlingsfriheten opp mot forventet investeringsbehov i kommunene for å kunne si noe om den reelle handlingsfriheten som kommunene står ovenfor hver for seg og samlet. Ideelt sett bør kommunenes skjulte forpliktelser og på den andre siden merverdier av eiendommer også fremkomme i en slik analyse. Skjulte forpliktelser gjelder blant annet vedlikeholdsetterlep, udekkede pensjonsforpliktelser og eventuelle andre forpliktelser som ikke er synlige i regnskapet. Dette har vi adressert ved bruk av informasjon fra kommunene samt tilgjengelig data i kapittel 8.3.

En mulig analysemetode kan være å se på følgende nøkkeltallsvurderinger:

Analysetema	Hver enkelt kommune	Kommunene samlet i dag	Effekter av sammenslåing
<b>Netto driftsresultat som andel av brutto driftsinntekter &gt; 3 % som sier noe om egenfinansiert handlingsfrihet gjennom overskudd på driften</b>	Svak / Tilfredsstillende / God	Svak / Tilfredsstillende / God	Effektiviseringsgevinst
<b>Netto finans (renter og avdrag) som andel av brutto driftsinntekter &lt; 2,5 % som sier noe om lånekapasitet.</b>	Svak / Tilfredsstillende / God	Svak / Tilfredsstillende / God	
<b>Lånegjeldsandelen som andel av brutto driftsinntekter &lt; 50/60 % som sier noe om lånekapasitet innenfor den normale driften</b>	Svak / Tilfredsstillende / God	Svak / Tilfredsstillende / God	

<b>Disposisjonsfondets størrelse som angir en buffer for uforutsette utgifter og frie midler for nye investeringer</b>	Svak / Tilfredsstillende / God	Svak / Tilfredsstillende / God	
<b>Investeringsbehov som angir behovet for frie midler de nærmeste årene (Basert på planlagte investeringer og forventede endringer i aldersklassene)</b>	Høy / middels / lav	Høy / middels / lav	Synergi-gevinster

**Tabell 6: Oversikt over de viktigste nøkkeltallene knyttet til kommunens økonomiske handlingsfrihet. Kilde: BDO**

### 7.2.1. Bakgrunnsinformasjon knyttet til kommunene på Salten

Per 1. september 2014 var en av kommunene i Salten oppført i registeret om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK).

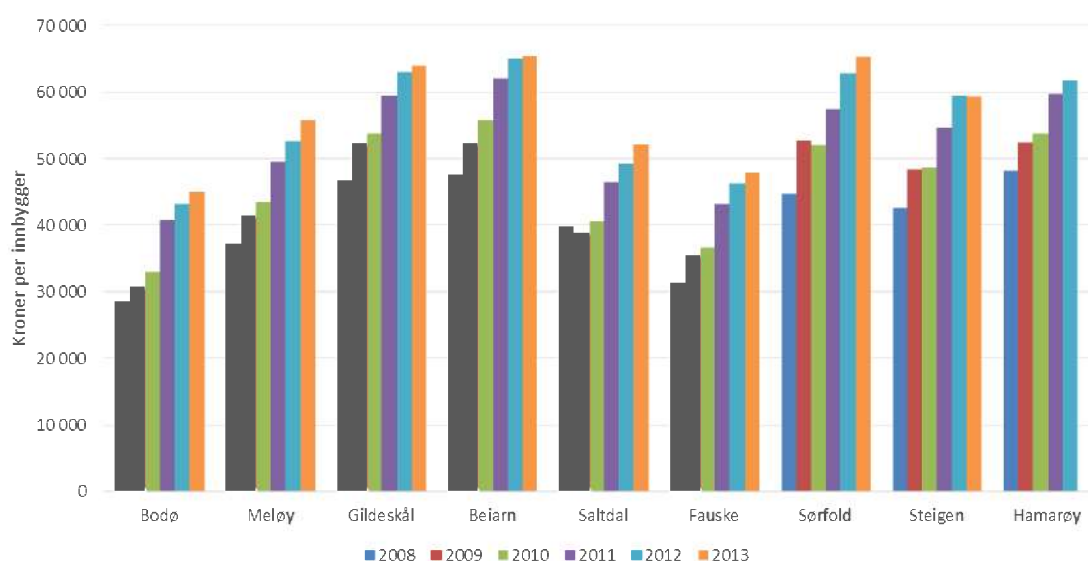
ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse hvor ett av følgende har inntruffet:

- Kommunestyret har vedtatt å fastsette et årsbudsjett/økonomiplan uten at alle utgifter er dekket inn på budsjettet/økonomiplanen.
- Kommunestyret har vedtatt at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles ut over det påfølgende budsjettår etter at regnskapet er framlagt.
- Kommunen ikke følger vedtatt plan for dekning av underskudd.

De kommuner som er i ordningen må ha godkjenning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler.

### Dagens inntektssituasjon

Kommunene har ulike inntektskilder. Rammetilskudd og skatt er de største, men kommunene får også store inntekter fra brukerbetaling, utbytte, eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter. Rammetilskudd og skatt inngår i definisjonen av frie inntekter, og disse to elementene utgjør rundt 80 % av kommunenes inntekter.



**Figur 25: Frie inntekter per innbygger. Kilde: SSB**

Omfanget på det kommunale tjenestetilbudet er i stor grad styrt av Kommunens økonomiske rammebetingelser.

Det er viktig å merke seg at Kommunal- og moderniseringsdepartementet har lagt opp til at inntektssystemet for kommunen skal gjennomgås i forbindelse med reformen. Både for å sikre samsvar mellom finansieringen og de oppgavene som kommunene skal løse, og for å endre dagens ordning med at små kommuner er særskilt kompensert for smådriftsulempene. Det må dog forventes at det i fremtiden vil bli endringer som i mindre grad tilgodeser de små kommunene, og at det uansett blir press på kommuneøkonomien gjennom nye krav til tjenester, kvalitetsstandarder og vekst og investeringsbehov.

### 7.2.2. Analysetemaene

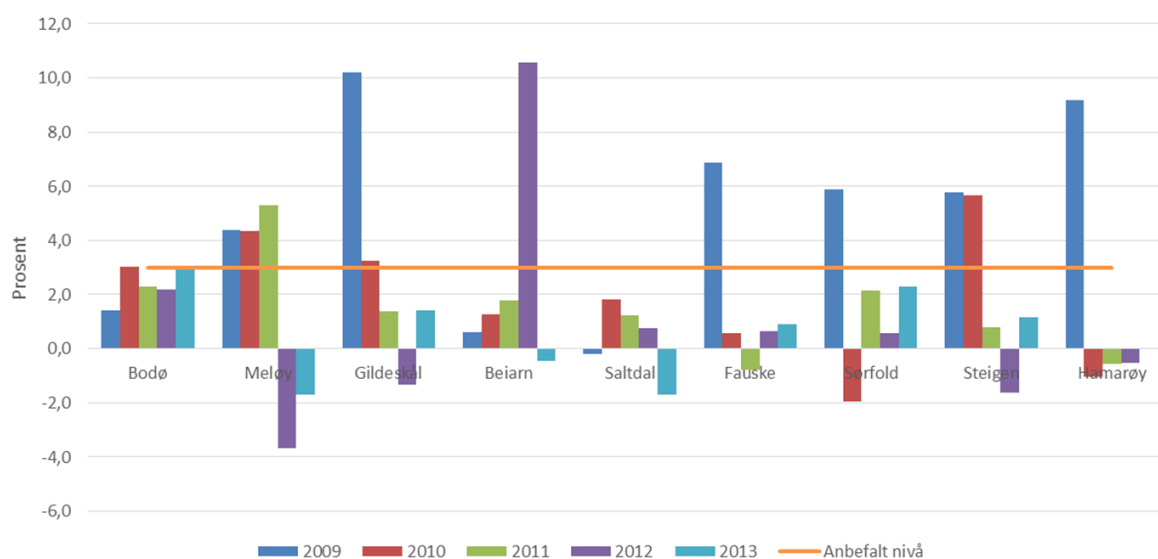
#### Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter

Det viktigste nøkkeltallet for regnskapsresultat i kommunesektoren er netto driftsresultat som andel (prosent) av brutto driftsinntekter. Netto driftsresultat er driftsinntekter minus driftsutgifter, renter og avdrag. Teknisk Beregningsutvalg (TBU) har gjennom mange år anbefalt at netto driftsresultat bør ligge over tid på minimum 3 % for at en kommune skal ha sunn driftsøkonomi. I sin siste rapport<sup>3</sup> har TBU revurdert denne anbefalingen, og har konkludert med at et netto driftsresultat på 1,75 % bør være tilstrekkelig for at kommuner skal opprettholde en sunn økonomi.

Hovedbegrunnelsen for denne endringen er at kommunene i større grad egenfinansierer investeringene gjennom å benytte mva-kompensasjonen som finansieringskilde.

Man skal være klar over at 3 % netto driftsresultat vil dersom man konverterer over til regnskapslovens standard gi et regnskapsmessig resultat rundt 0. Årsaken til dette er at man i det kommunale regnskapet ikke tar med den regnskapsmessige implikasjonen av blant annet slitasje på bygninger, inventar og utstyr.

Et netto driftsresultat som ligger over 3 % vil medføre at kommunen bygger opp økonomisk robusthet til å håndtere uforutsette økte utgifter eller reduserte inntekter. Dette vil også medføre at man ikke trenger å korrigere aktivitetsnivået med en gang at det skjer endringer i rammebetingelsene som kommunen har. Vi ser på dette som et tegn på at kommunen har økonomisk handlefrihet.



<sup>3</sup> Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, Høst 2014

**Figur 26: Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter. Kilde: SSB**

Som grafen viser er det stor forskjell mellom kommunene i regionen. Noen få kommuner har over tid klart å opprettholde et netto driftsresultat på 3 % av brutto driftsinntekter. Felles for alle kommunene, med unntak av Bodø er at ingen av kommunene har klart å opprettholde et stabilt resultat over tid.

BDO anbefaler at kommunen setter seg som et første mål å stabilisere driftsresultatet på 3 % (i fremtiden 1,75 % <sup>4</sup>). Det er viktig å se til nivået på gjelden når dette målet fastsettes. Jo høyere lånegjeld, desto større behov for å ha et godt netto driftsresultat som kommunen kan bruke av dersom rammebetingelsene endrer seg. Gjennom å oppnå dette vil kommunen også ha større mulighet til å dekke fremtidige uforutsette utgifter og bidra til høyere grad av egenfinansiering av investeringer. Selv om TBU anbefaler 1,75 % fremover, er det vår vurdering at dette ikke vil være tilstrekkelig, og må uansett ses opp mot den enkelte kommunes investeringstakt og fremtidig lånebehov.

Det er viktig å påpeke at dette ikke må forveksles med mer-/mindreforbruk (over-/underskudd). Dersom kommunen har et negativt netto driftsresultat kan dette finansieres med hjelp av tidligere avsetninger som kommunen har gjort, under forutsetning av at slike avsetninger finnes.

Kommune	Antall innbyggere	Totalt småkommune-tilskudd	Småkommune-tilskudd pr innbygger
1839 Beiarn	1 075	5 160 000	4 800
1849 Hamarøy	1 791	5 160 000	2 881
1845 Sørfold	1 981	5 160 000	2 605
1838 Gildeskål	2 006	5 160 000	2 572
1848 Steigen	2 552	5 160 000	2 022

Til slutt kan det nevnes at følgende kommuner mottar småkommunetilskudd<sup>5</sup> i dag:

**Tabell 7: Oversikt over kommunene i Salten med småkommunetilskudd i 2013. Kilde: KS, beregninger av BDO**

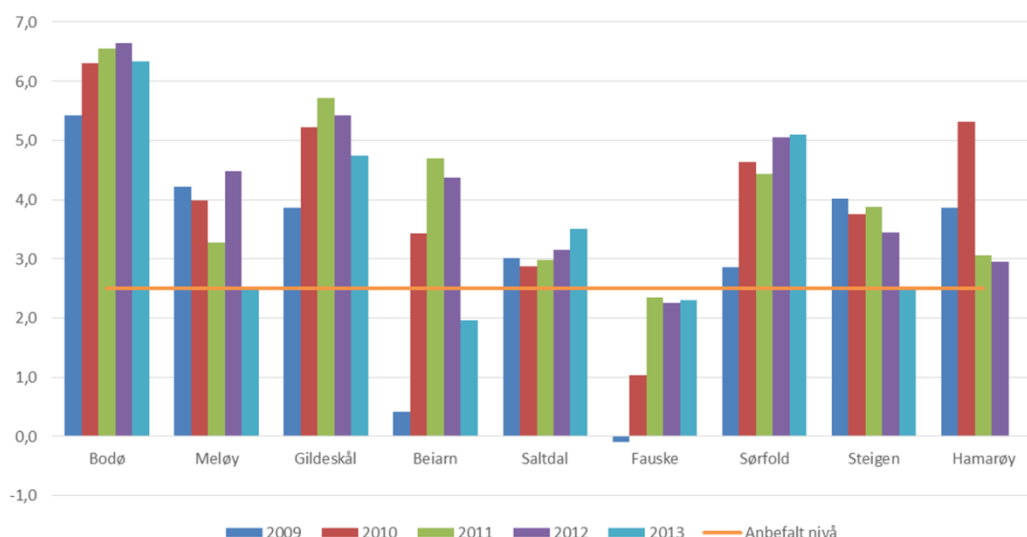
### Netto finansutgifter og avdrag i % av brutto driftsinntekter

Et vedvarende høyt investeringsnivå som i hovedsak er finansiert av lån vil binde opp en stor andel av driftsbudsjettet til finansutgifter og avdrag på bekostning av den løpende drift og egenfinansiering av investeringer.

Dette nøkkeltallet viser summen av finansutgifter og avdrag i prosent av brutto driftsinntekter. Formålet med indikatoren er å vise hvor stor andel av driftsinntektene som er bundet opp til finans og avdrag, i hovedsak tilbakebetaling av lån.

<sup>4</sup> BDO er av den oppfatning at 1,75 % trolig vil være for lavt i en periode med forventet investeringsbehov, og at man således bør styre mot et betydelig høyere resultat.

<sup>5</sup> Småkommunetilskuddet gis i dag til kommuner med færre enn 3 200 innbyggere, forutsatt at gjennomsnittlig skatteinntekt pr innbygger er under 120 % av snittet. Kommuner med under 3200 innbyggere vil kunne få inntil 5,2 millioner kroner, mens kommuner i tiltakssonen får dobbelt tilskudd = 11,2 millioner kroner. Tiltakssonen omfatter alle kommuner i Finnmark samt sju kommuner i Nord-Troms.



**Figur 27: Netto finansutgifter og avdrag i prosent av brutto driftsinntekter. Kilde: SSB**

Normalt bør ikke netto finansutgifter og avdrag utgjøre mer enn maksimalt 5 % av driftsinntektene. BDO anbefaler at dette legges på et maksimalt nivå på 2,5 %<sup>6</sup>. Av grafen over ser vi at alle kommunene i regionen ligger over denne anbefalingen med unntak av Fauske kommune.

Samlet for alle Saltenkommunene er bildet at man bruker mer enn anbefalt av driftsinntektene til å dekke renter og avdrag.

#### Netto lånegjeld i % av driftsinntekter

Netto lånegjeld, det vil si langsiktig gjeld korrigert for pensjon, utlån og ubrukte lånemidler<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Det er stor variasjon i ulike miljøers anbefaling på dette området. 2,5 % gjenspeiler en situasjon der kommunen har store økonomiske problemer grunnet høy gjeldsbyrde. Dette vil da kunne være en måte å styre hvor mye lån som kommunene kunne ta opp. I andre sammenhenger er det foreslått anbefalinger, f.eks. fra Fylkesmannen i Nordland, et nivå på 5 %. Vi mener 2,5 % er et sunnere nivå, og at et nivå opp mot 5 % forutsetter at kommunen har en tilstrekkelig andel på disposisjonsfond til å dekke opp for endringer i renter, og et begrenset investeringsbehov / opplåningsbehov.

<sup>7</sup> Netto lånegjeld er definert som langsiktig gjeld (eksklusive pensjonsforpliktelser) fratrukket totale utlån og ubrukte lånemidler. I totale utlån inngår formidlingslån og ansvarlige lån (utlån av egne midler). Indikatoren omfatter dermed utlån hvis mottatte avdrag skal inntektsføres i investeringsregnskapet, i tillegg til innlån som skal avdras i driftsregnskapet.



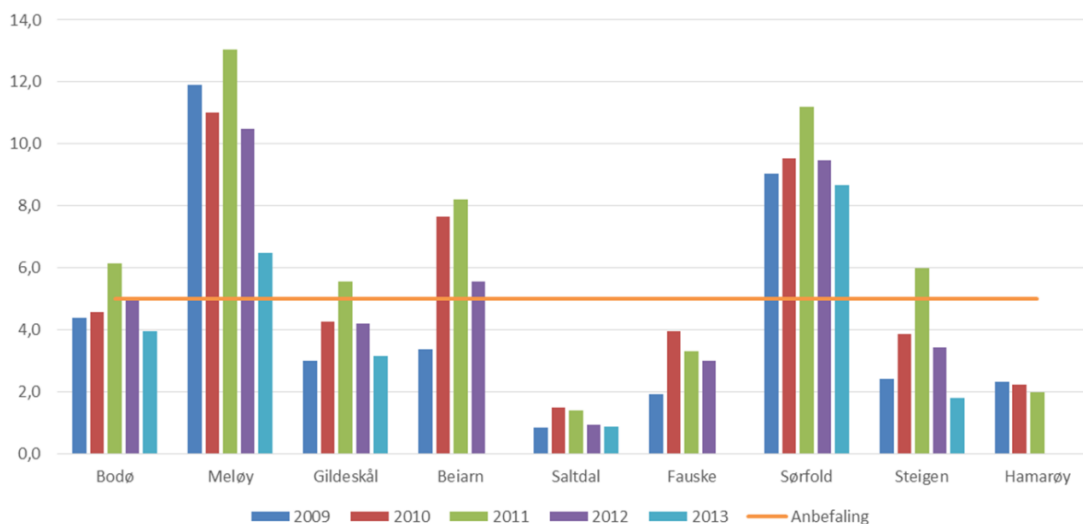
**Figur 28: Netto lånegjeld i prosent av driftsinntekter. Kilde: SSB**

Enkelte fylkesmenn har tidligere uttrykt at den langsiktige gjelden over tid ikke bør overstige 50 - 60 % av driftsinntektene. Her vil imidlertid gjeldens sammensetning spille inn; bl.a. hvor stor andel av gjelden som er knyttet til investeringer i selvkostområdet. Av grafen ser vi at mange av kommunene i regionen ligger over en slik anbefaling, og at for flere av kommunene øker lånebelastningen mer enn driftsinntektene.

#### Disposisjonsfond i % av driftsinntektene

Kommunene bør til enhver tid ha en «buffer» til å møte uforutsette hendelser, som svikt i inntekter eller økte utgifter (eksempelvis renteutgifter). Kommunen vil antas å sikre denne «bufferen» dersom store deler av et positivt netto driftsresultat på minimum 3 % avsettes til disposisjonsfond. Oppbygging av et disposisjonsfond kan også bidra til at kommunen i større grad kan sikre et økonomisk handlingsrom.

Kommunens samlede avsetninger på fond viser hvor mye kommunen har satt av til senere års drifts- og investeringsformål. Disposisjonsfondet er det eneste fondet som fritt kan benyttes til dekning av utgifter i både drifts- og investeringsregnskapet. Disposisjonsfondet er derfor den delen av «reservene» som gir best uttrykk for den økonomiske handlefriheten.



Figur 29: Disposisjonsfond i prosent av driftsinntektene. Kilde: SSB

Det er anbefalt at kommunen har et nivå på disposisjonsfondet som er minimum 5 % av brutto driftsinntekter. Grafen over viser at kun noen av kommunene har et nivå på avsetningene som gjør at de kan håndtere utforutsette økonomiske endringer uten at dette vil få direkte innvirkning på tjenestetilbudet.

For å få et samlet bilde av de disposisjoner kommunene har gjort i forhold til å avsette midler på fond har vi utarbeidet en oversikt som viser hvor mye midler kommunene har på de ulike fondstypene per innbygger.

	Bodø	Meløy	Gildeskål	Beiarn	Saltdal	Fauske	Sørfold	Steigen	Hamarøy
<b>Disposisjonsfond</b>	2 751	6 197	3 514	7 000	827	1 736	11 032	1 670	1 694
<b>Bundne driftsfond</b>	2 207	5 670	5 235	16 404	2 833	6 254	9 246	3 224	8 373
<b>Ubundne investeringsfond</b>	6 895	2 719	164 347	187 256	-	3 077	16 862	79	7 585
<b>Bundne investeringsfond</b>	619	2 051	2 240	97	1 229	1 184	440	366	1 238
<b>Til sammen</b>	<b>12 473</b>	<b>16 636</b>	<b>175 335</b>	<b>210 757</b>	<b>4 889</b>	<b>12 252</b>	<b>37 580</b>	<b>5 339</b>	<b>18 890</b>

Figur 30 Oversikt over fondsavsetningene per innbygger. Kilde: SSB

Som tabellen over viser er det store forskjeller mellom kommunene i forhold til hvor mye midler som er avsatt på ulike fondstyper. Disposisjonsfond og Ubundne investeringsfond er såkalte frie fond, der kommunestyret kan bestemme bruken av midlene. Bundne driftsfond og Bundne investeringsfond er fond der midlene er definert brukt til bestemte formål. Overskudd på selvkosttjenester vil eksempelvis bli avsatt på ubundne driftsfond og kan kun benyttes tilbake til det samme formålet.

### 7.3. Skulte økonomiske forpliktelser

Skjulte forpliktelser gjelder blant annet vedlikeholdsetterslep, udekkede pensjonsforpliktelser og eventuelle andre forpliktelser som ikke er synlige i regnskapet. Slike udekkede forpliktelser som kan antas å påvirke fellesskapets handlingsfrihet og det er derfor viktig at slike forhold kartlegges i forkant av en eventuell intensjonsavtale mellom én eller flere kommuner i Salten.



I tabellene nedfor har vi gjort foreløpige beregninger av udekkede pensjonsforpliktelser og vedlikeholdsetterslep. Den førstnevnte baserer seg på KOSTRA-tall for 2013. Tall knyttet til vedlikeholdsetterslep baserer seg på rapporter fra regionrådet og kommunene.

Kommune	Pensjonsmidler (1000 kroner)	Pensjonsforpliktelse (1000 kroner)	Innbyggere	Udekket forpliktelse per innbygger (kr)
1804 Bodø	2 991 085	3 760 260	49731	-15 467
1837 Meløy	623 792	820 631	6491	-30 325
1838 Gildeskål	252 005	327 800	2023	-37 467
1839 Beiarn	151 301	198 060	1088	-42 977
1840 Saltdal	616 188	801 269	4690	-39 463
1841 Fauske	755 455	989 016	9556	-24 441
1845 Sørfold	255 989	331 732	1987	-38 119
1848 Steigen	294 474	354 532	2579	-23 287
1849 Håbmer Hamarøy	238 128	281 986	1820	-24 098

Tabell 8: Udekket pensjonsforpliktelser i Salten for 2013, Kilde: KOSTRA, beregninger utført av BDO

Tabellen over viser de udekkede pensjonsforpliktelsene per innbygger varierer i de ulike kommunene. Kommuner som Gildeskål, Saltdal, Beiarn og Sørfold har alle over 35 000 kr i udekkede pensjonsforpliktelser per innbygger.

Om vi deretter ser på vedlikeholdsetterslepet så viser tall fra ulike rapporter at alle kommunene har et betydelig vedlikeholdsetterslep.

Kommune	Behov første 5 år i millioner kr.	Totalt vedlikeholdssetterslep i millioner kr.	Samlet kr per kvadrat	Basert på rapport fra følgende år:
Beiarn	31	52	3 085	2010
Fauske	102	170	3 030	2010
Gildeskål	37	60	2 981	2010
Meløy	120	200	3 136	2010
Saltdal	100	160	3 170	2010
Sørfold	51	85	3 089	2010
Bodø	181	543	2 800	2009
Steigen				
Hamarøy				

Figur 31: Oversikt over vedlikeholdsetterslep, Kilde: Rapporter fra regionrådet og kommunene

#### 7.4. Arbeidsgiveravgift

Arbeidsgiveravgiften varierer etter hvor i landet virksomheten holder til. Landet er delt inn i følgende arbeidsgiveravgiftssoner:

Sone	Ordinære næringer	Landbruk og fiske
I	14.1 %	14,10 %
Ia*	14.1 %	10,60 %
II	10.6 %	10,60 %
III	6.4 %	6,40 %
IV	5.1 %	5,10 %
IVa	7.9 %	5,10 %
V	0	0

Figur 32: Oversikt over arbeidsgiveravgiftssoner, Kilde: Skatteetaten

Med unntak av Bodø så er alle kommunene i Salten region del av sone 4. Bodø er i sone 4a hvor den ordinære arbeidsgiveravgiften på næring er 7,9 %.

### 7.5. Eiendomsskatt

Fra 2013 har alle kommunene i Salten innført eiendomsskatt. Bodø hadde i 2013 en generell skattesats på 3,9 promille. Resten av kommunene i regionen hadde i 2013 en skattesats på 7 promille.

I tabellen under har vi listet opp kommunene, skattesatser og hvilke type eiendom som beskattes

Informasjon om eiendomsskatt	Bodø	Meløy	Gildeskål	Beiarn	Saltødal	Fauske	Sørfold	Steigen	Hamarøy
Har eiendomsskatt i hele kommunen	Nei	Nei	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja
Har eiendomsskatt både i områder utbygd på byvis og på verker og bruk	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Har eiendomsskatt bare på næringseiendommer, herunder verker og bruk	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
Har eiendomsskatt bare på verker og bruk	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei

Figur 33: Eiendomsskatt for kommunene i Salten for 2013, kilde KOSTRA.

Tabellen viser at fire av kommunene i Salten har innført eiendomsskatt i hele kommunen, men de øvrige har valgt forskjellige løsninger i forhold til hvilke eiendommer som skattlegges.

### 7.6. Kraft

Kommuner som er vert for vannkraftanlegg har lovhjemlet rett på en del kompensasjonsordninger. Konesjonsavgift er den ene kompensasjonsordningen. Denne er ment som en kompensasjon til de berørte kommunene i forhold til de skader og ulemper som følger av de inngrep som gjøres for å produsere kraften, og som en overføring av deler av verdiskapningen. Konesjonsavgiften beregnes på grunnlag av kraftverkets produksjonskapasitet. Inntektene som kommunen får skal settes på fond som skal benyttes til å støtte det lokale næringslivet. Ved en kommunesammenslåing vil disse inntektene tilfalle den nye kommunen.

Ordningen med konesjonskraft medfører at eier av kraftverket skal avgi inntil 10 prosent av kraftgrunnlaget som konesjonskraft til kommunene og fylkeskommunen der kraftanlegget ligger til selvkost. Denne ordningen er begrenset oppad til forbruket til alminnelig elektrisitetsforsyning innenfor kommunenes grenser. Dersom dette er lavere enn de 10 prosent som kommunene har krav på tilfaller differansen til fylkeskommunen.

I de tilfeller der små kraftkommuner og kommuner med et større innbyggertall slår seg sammen vil dette medføre at den nye kommunens behov for allmenn el-forsyning øker. En større del av konesjonskraften vil dermed gå til den nye kommunen, mens fylket sin mengde blir tilsvarende redusert.

## 8. Bibliografi

Ekspertutvalget. (2014). *Delrapport: Kriterier for god kommunestruktur*. Kommunal- og Moderniseringsdepartementet.

Innst. 300 S. (2014). Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjon 2015. *Prop. 95 S (2013-2014)*.

Meld. St. 13. (2012-2013). Ta heilie Noreg i bruk.

Menon. (2013). *Fremtidens næringer i Nord*. Menon.

NIBR. (2013). *Inndeling i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*. NIBR-rapport 2013:1.

Norut. (2013). *Attraktive lokalsamfunn og arbeidsmarkedsregioner i Nord-Norge*.

Nærings- og Fiskeridepartementet m fl. (2014). *Framtid i Nord*. NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENTET, KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET og KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET.

SSB. (2013). *Forecasting demand and supply of labour by education*. SSB.

Sundvollen erklæringen. (2013). Politisk plattform for regjeringen.

# Utredningsnotat B

## Salten regionråd

Oslo, 17. juni 2015



## INNHALDSFORTEGNELSE

1. Innledning .....	3
1.1. Mandat og metodisk tilnærming .....	3
1.2. Viktige begreper i kommunal tjenesteproduksjon.....	4
1.3. Effekter av Kommunereformer på lokal tjenesteproduksjon .....	5
1.4. Avgrensning.....	7
2. Endringer i kommunens rolle som tjenesteprodusent og myndighetsutøver? .....	9
2.1. Historisk bakgrunn.....	9
2.2. Endringer i oppgavene; samhandlingsreformen .....	9
2.3. Utvikling i det eksterne markedet.....	10
2.4. Statens styring av kommunal sektor .....	11
2.5. Kommunereformen - samisk perspektiv .....	12
2.6. Sentralisering av befolkningen .....	15
3. Kommunens rolle som tjenesteyter.....	17
3.1. Administrativ kapasitet.....	17
3.2. Kommunens prioritering, utgifter og dekningsgrader knyttet til ulike tjenester .....	19
3.3. Barnehage.....	20
3.4. Grunnskole.....	25
3.5. Pleie og omsorg.....	30
3.6. Sosialtjenesten.....	37
3.7. Barnevern .....	39
3.8. Behov for kompetanse .....	42
3.9. Økonomisk soliditet .....	42
3.10. Valgfrihet .....	44
4. Kommunens rolle som myndighetsutøver .....	46
5. Interkommunale samarbeid i regionen på kommunal tjenesteproduksjon.....	49
5.1. Bakgrunn for etablering av Interkommunale samarbeid.....	49
5.2. Interkommunale samarbeid i Salten .....	49



# 1. Innledning

## 1.1. Mandat og metodisk tilnærming

Dette dokumentet er den andre delutredningen i en serie på fire. Det er definert et sett med tema for den enkelte delutredning, og i denne delutredning er formålet å belyse kommunenes rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver.

Følgende to problemstillinger er sentrale:

- Hvordan sikre kvalitet, effektiv ressursbruk og likeverdighet i tjenesteproduksjonen ved ny kommunestruktur?
- Hvordan ivareta rettsikkerhet, forutsigbarhet, habilitet og likebehandling i en ny kommunestruktur?

Endringer i kommunestrukturen er et tema som mange er opptatt av. Delutredningene vil derfor ha ulike målgrupper, som vil ha svært ulikt utgangspunkt i forhold til kjennskap og kunnskap om temaene som berøres i utredningen. Samlet sett håper vi at delutredningene vil gi politikerne, administrasjonene, innbyggerne og andre interessenter av dette arbeidet et felles faktabasert grunnlag til å gjennomføre opplyste diskusjoner om hva som er det beste for den enkelte kommune. Delutredningene inneholder fakta, analyser og vurderinger som i ulik grad vil være offentlig kjente. Mye av innholdet vil være kjent for engasjerte lokalpolitikere og kommunens ledelse, men det er viktig at delutredningene også fremstår som opplysende for folk flest som ikke har den samme inngående kjennskapen til innholdet i kommunene, og gjennom det gi en helhetlig oversikt som kan danne et felles utgangspunkt for drøftelsene om kommunesamarbeidet.

Hovedfokus skal legges på kommunal tjenesteproduksjon, administrativ kapasitet, tilgang på relevant kompetanse, betydningen av økonomisk soliditet og valgfrihet i tjenestetilbudet for innbyggerne i Salten. Arbeidet er videre samordnet med utredning gjennomført i regi av Salten Regionråd fra 2005/2006. I denne delutredningen vil vi først og fremst redegjøre for dagens status vedrørende de ovennevnte faktorene. Videre vil vi analysere, vurdere og kommentere de viktigste forholdene ved faktagrunnlaget. Delrapporten vil omtale hvilke konsekvenser en kommunesammenslåing vil kunne ha i forhold til ulike problemstillinger som er identifisert i gjennomgangen, men den vil ikke vurdere konkrete alternativer til strukturendring. Dette vil bli presentert i den sluttrapporten fra utredningen.

Vi har benyttet oss av et kvalitativt studiedesign med innslag av kvantitative analyser. Dette innebærer at kommunene i Salten i all hovedsak vil bli analysert ved hjelp av ulike data hvor vi kombinerer bruk av tall og tekstforståelse.

I tillegg er det i denne delrapporten tatt med analyser fra en spørreundersøkelse som BDO har gjennomført i Danmark i 2015. I denne undersøkelsen spurte vi danske rådmenn om de opplevde at den nylig gjennomførte kommunereformen hadde hatt noen effekt innenfor definerte områder. Spørreundersøkelsen ble sendt til rådmennene i samtlige 98 kommuner i Danmark. 47 danske rådmenn besvarte undersøkelsen, noe som medfører at feilmarginen i analysene ligger på rundt 10 % om man operer med et konfidensnivå på 95 prosent.

Målsetningen med valget av metode har vært å maksimere validiteten i utredningen. Det vil si at vi søker å gjøre analysene så presise og gyldige som mulig. Denne delen av analysen har tatt utgangspunkt i ulike informasjonskilder, herunder offentlig tilgjengelige rapporter, dokumenter fra Salten regionråd, samt tall og statistikk fra KOSTRA og SSB. Vi har kombinert ulike informasjonskilder for å kunne skape et oversiktlig bilde over situasjonen blant kommunene i Salten.

## 1.2. Viktige begreper i kommunal tjenesteproduksjon

I diskusjoner om styring av kommunal tjenesteproduksjon er det enkelte begreper som går igjen. Herunder kan vi nevne kvalitet, produktivitet, effekt og effektivitet. Disse begrepene er også sentrale i bakgrunnen for den pågående kommunereformen. Regjeringens målsetning med reformen er at nye større robuste kommuner skal kunne produsere bedre tjenester til befolkningen med høyere effektivitet. Før vi beveger oss over til mulige effekter av kommunereformen på kommunal tjenesteproduksjon, er det hensiktsmessig å definere de ovennevnte begrepene.

**Kvalitet** kan defineres i henhold til ISO 9000:2000, som «i hvilken grad en samling av iboende egenskaper oppfyller krav». Helt overordnet kan man skille mellom objektiv og subjektiv vurdering av kvalitet, hvor det sistnevnte omhandler den opplevde kvaliteten fra et brukerperspektiv. Det er også et skille mellom produksjonsorientert kvalitet og opplevd kvalitet, men det påpekes at disse henger nøye sammen (SSØ 2010). Det poengteres at det er: «... nødvendig med indikatorer for alle typer kvalitet, både subjektive og objektive» (Borge, m.fl. 2012). Det er med andre ord viktig å måle hva brukerne får av tjenester, hvordan tjenestene er mottatt og hvordan brukerne opplevde dem (SSØ 2010).

**Produktivitet** kan defineres som forholdet mellom produksjonsmengde og ressursinnsats (Busch, Johnsen og Vanebo 2013) og viser hvor mye produksjon en virksomhet får ut av innsatsfaktorene som er benyttet. I den internasjonale organisasjonslitteraturen er produktivitet kjent som «efficiency» og kan defineres som å produsere mest mulig med minst mulig bruk av ressurser (Skogan 1976). SSØs veileder (2010) presenterer to ulike produktivitetsbegreper som anses relevante avhengig av hvilke deler av kommunens tjenesteproduksjon man ønsker å fokusere på.

- **Kostnadsproduktivitet** er et mål på enhetskostnader i produksjon, eksempelvis gjennomsnittskostnad per behandlede sak. Brøken kan også snus for å uttrykke antall behandlede saker gitt et visst beløp.
- **Arbeidsproduktiviteten** er et mål på gjennomsnittlig tidsbruk per enhet og kan eksempelvis være gjennomsnittlig saksbehandlingstid for en aktuell sakstype. Uttrykket kan snus for å si noe om produsert volum i forhold til medgått tid, eksempelvis antall ferdig behandlede saker per årsverk.

Dersom kommunen fokuserer på hvor mange tjenester som produseres per krone forbrukt er kostnadsproduktivitet relevant, mens arbeidsproduktivitet er relevant i forhold til å definere hvor ressurskrevende en tjeneste er (SSØ 2010).

**Effekt** kan for eksempel sies å representere verdien tjenesten har for brukeren/ mottakeren av tjenesten (Busch, Johnsen og Vanebo 2013), eller resultatene i en produksjons-/ resultatkjede (Johnsen 2007). Å måle verdien av produksjonen er vanskelig i offentlig sektor. Like fullt er verdi vesentlig når man snakker om styring. Effekter er eksempelvis definert som endring i tilstand hos brukere/ samfunnet som følge av virksomhetens tiltak (SSØ 2010).

**Effektivitet** kan defineres som forholdet mellom produksjonsverdi og ressursinnsats (Busch, Johnsen og Vanebo 2013, 55). Dette medfører at man for å kunne måle effektivitet må vite noe om verdien av det man produserer; effektene. I organisasjonslitteraturen er effektivitet omtalt som «effectiveness». Effektive organisasjoner kan eksempelvis defineres som «those which meet challenges put to them, satisfy demands for service or solve problems» (Skogan 1976). Effektivitet kan således sees på som et uttrykk for måloppnåelse med minst mulig, eller mest mulig hensiktsmessig, ressursbruk.

I diskusjonen rundt den pågående kommunereformen vises det ofte til erfaringene fra utlandet, og spesielt knyttet til hvorvidt en kommunereform kan bidra til et bedre tjenestetilbud for innbyggerne i landets kommuner. I det neste avsnittet har vi derfor kort oppsummert de viktigste funnene fra den internasjonale forskningslitteraturen på området.

### 1.3. Effekter av Kommunereformer på lokal tjenesteproduksjon

Den internasjonale litteraturen som tar for seg effekter av kommunesammenslåinger er omfattende. Herunder finnes det studier som tar for kommunesammenslåinger i vestlige land som dateres tilbake til 80-tallet (Mehay 1981, Nelson 1992). Denne litteraturgjennomgangen vil derimot fokusere på nyere litteratur som i all hovedsak tar for seg Europeiske land.

Studier av kommunesammenslåingene i Danmark og Sverige er spesielt interessante, ettersom de skandinaviske kommunene i stor grad har de samme ansvarsområdene. I dette kapitlet har vi valgt å fokusere på kjente effekter av kommunereformen med spesielt henblikk på Danmark og Sverige.

#### 1.3.1. Stordriftsfordeler?

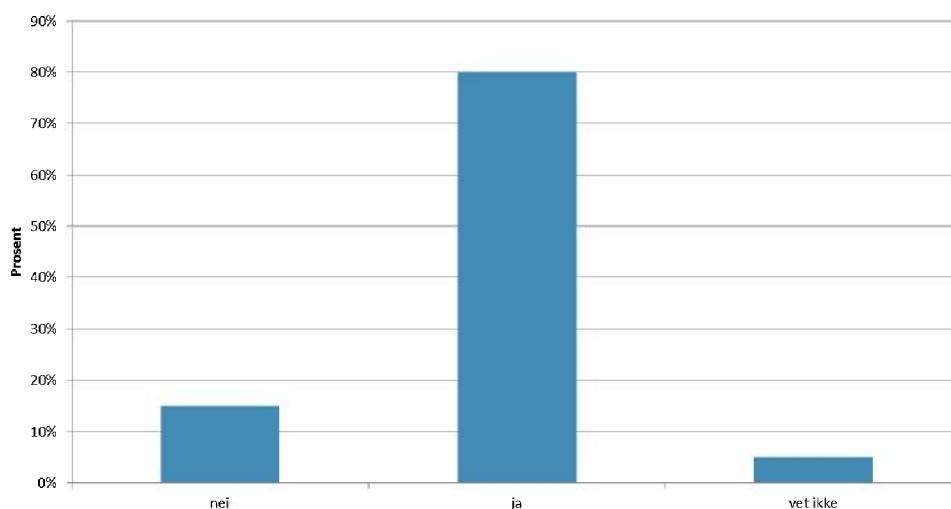
Studier som har tatt for seg de økonomiske konsekvensene av kommunereformer har i stor grad fokusert på empirisk å undersøke stordriftsfordelene ved kommunesammenslåinger. Med andre ord å analysere hvorvidt «economies of scale» argumentet kan understøttes av empiri i den desentraliserte delen av offentlig sektor. De fleste studiene har brukt utgifter knyttet til administrasjon som den avhengige variabelen. Det er flere studier som finner at man har klart å redusere administrasjonsutgiftene gjennom kommunesammenslåinger (Reigenwertz, 2010; Hanes, 2014). Her er det derimot viktig å påpeke at resultatene ikke nødvendigvis innebærer en lineær sammenheng. Hanes (2014) analyse av svenske kommuner konkluderer med at størrelse har en negativ effekt på kostnader, men bare for kommuner over en viss størrelse. Studien finner med andre ord at det er et U-forhold mellom utgifter og innbyggerstørrelse.

En nylig publisert dansk studie, som tar for seg effektene av kommunereformen i Danmark fra 2007, finner at kommunesammenslåinger virker å føre til bedre økonomiske resultater for nye sammenslåtte kommuner (Hansen, Houlberg og Pedersen 2014). En nærmere analyse av studien viser derimot at for flere av årene som er undersøkt er ikke effektene signifikante. Det kan med andre ord tyde på at langtidseffektene av reformen fremdeles er ukjente. En studie av kommunesammenslåinger i Nederland finner heller ikke en signifikant effekt mellom utgifter per innbygger og kommunestørrelse (Allers og Geertsema 2014). Det er med andre ingen tydelige svar på hvorvidt kommunesammenslåinger resulterer i stordriftsfordeler som igjen medfører redusert utgifter til eksempelvis administrasjon. Noen kommuner har også opplevd at de administrative kostnadene knyttet til omstilling og integrering, som påløper de første årene etter en sammenslåing, i enkelte tilfeller har vært høyere enn innsparingene i samme periode.

Grunnen til at resultatene fra studiene varierer såpass kan være mange, men som Allers og Geertsema (2014) poengterer er argumentet om stordriftsfordeler egentlig utledet fra produksjonsheter og ikke på organisasjoner. Her er det viktig å påpeke at studiene som her er analysert ikke har kontrollert for organisatoriske, ei eller kulturelle forhold i kommunene. Ettersom disse forholdene er vanskelig å kvantifisere og dermed vanskelig å måle vil det alltid være utfordrende å forstå hvordan kommunestruktur påvirker økonomiske forhold.

I vår gjennomførte analyse av de opplevde effektene ved kommunereformen i Danmark svarte danske rådmenn (kommunaldirektører) at man opplever at økonomien er bedret etter reformen. I figuren under ser vi at rundt 80 prosent av danske rådmenn opplever at man har fått bedre kontroll og styring på økonomien i kommunen.





**Figur 1: Spørreundersøkelse til danske rådmenn: Spørsmål: Har kommunen fått bedre kontroll og styring på økonomien? Kilde: BDO**

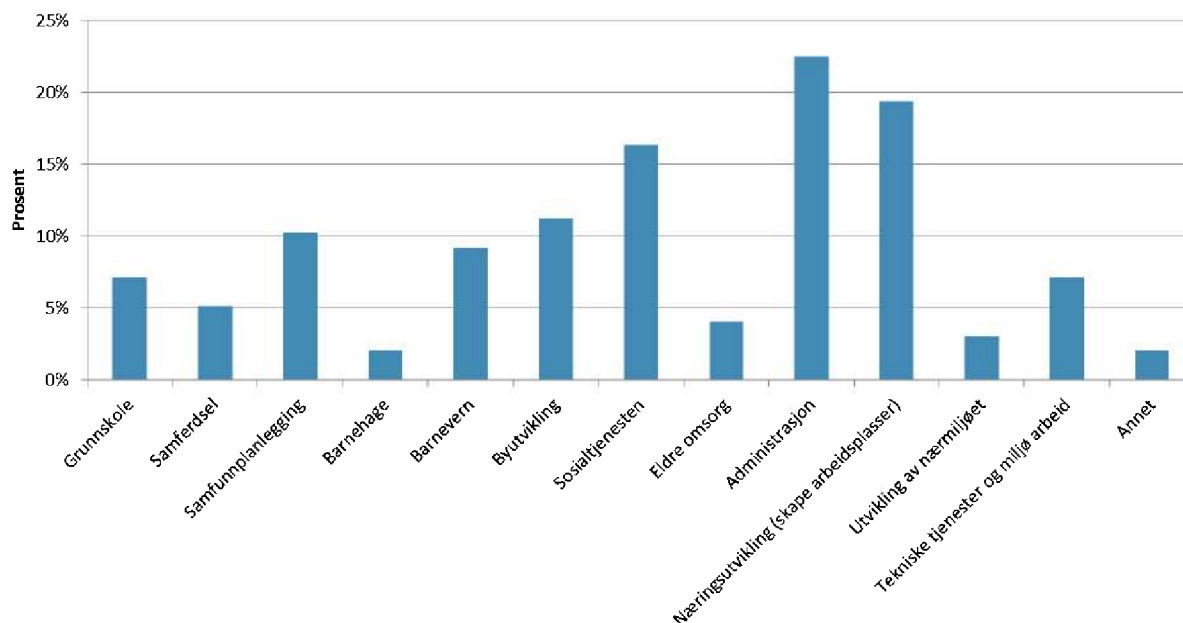
Behovet for å dra nytte av stordriftsfordeler er også noe som vi finner blant Saltenkommunene. Bakgrunnen for etableringen av Salten Brann IKS var blant annet begrunnet med at kommunene alene ikke klarte å oppfylle myndighetenes krav til kompetanse hos brannmenn. I tillegg manglet kommunene nødvendig utstyr. Mangelen på kompetanse var også bakgrunnen for at etableringen av felles legevaktformidling. I forkant av etableringen ble det påpekt at kommunene slet med å rekruttere personer med relevant kompetanse.

I etterkant av at man etablert interkommunale selskap innenfor flere tjenesteområder så har kommunene vurdert det dit hen at selskaper som eksempelvis Salten Brann IKS har etablert seg som et solid selskap. Det påpekes også at de økonomiske stordriftsfordelene har begynt å vise seg for dette spesifikke tjenesteområdet.

Forventningene om at interkommunale samarbeid skal føre med seg stordriftsfordeler er også tatt inn som en del av interkommunale eierstrategier for Salten.

### **1.3.2. Bedre kvalitet og mer effektive tjenester?**

BDOs gjennomgang av litteraturen som omhandler effekter av kommunale reformer i Europa, med særlig henblikk på Sverige og Danmark, viser det at det er begrenset kunnskap om de generelle effektene av en kommunereform, og særlig med henblikk på hvilke effekter dette har på tjenestene. Betrachninger rundt hvorvidt større kommuner medfører at kommuner kan levere kvalitativt bedre tjenester til befolkningen er det stor usikkerhet knyttet til ettersom det er svært få bidrag i litteraturen som tar for seg dette. En publisert dansk studie påpeker nettopp at vi mangler forståelse for den danske kommunereformenes konsekvenser for kvaliteten på offentlig tjenesteproduksjon (Olsen 2010). Vår egen undersøkelse fra Danmark viser det samme. Når vi spurte danske rådmenn om å vurdere de positive effektene reformen har hatt på ulike tjenesteområder er svarene svært varierende. Administrasjonstjenester er det området som flest mener har hatt en positiv utvikling siden reformen ble igangsatt. Svarene knyttet til de andre tjenesteområdene er derimot så varierende at feilmarginen i svarene vil være for store til å trekke klare konklusjoner.



**Figur 2.: Spørreundersøkelse til danske rådmenn. Spørsmål: Hvilke tjenesteområdet har forbedret seg etter reformen? Kilde: BDO**

Det er ingen enkel årsaksforklaring til hvorfor enkelte kommuner er mer effektiv eller produserer kvalitativt bedre tjenester enn andre. Enkelte peker på kompetanse som en viktig forklaring, mens andre fremhever organisasjonskultur. Produktivitetskommissjonen sin rapport fra 2015 vektlegger eksempelvis god ledelse som en premis for effektivitet i kommunal tjenesteproduksjon. I rapporten står det skrevet følgende: «En profesjonell og tydelig virksomhetsledelse er et grunnleggende premis for effektivitet og innovasjon både i privat og offentlig sektor. Ledere i offentlig sektor bør i større grad holdes ansvarlig for hvilke resultater de oppnår. Samtidig bør ledelsen sikres tilstrekkelig handlingsrom til at det er grunnlag for å stille dem ansvarlig (NOU, 2015: 1, s. 309)».

Kvalitativt gode tjenester er et annet begrep som inneholder svært mange komponenter. En FOU rapport fra 2001 pekte på en av utfordringene med kvalitetsbegrepet i offentlig sektor: «Problemet med offentlige tjenester er at de ofte er erfaringsgoder som inneholder ett eller flere ekspertdefinerte karakteristika» (NOU, 2001:12, s. 47).

Det er med andre ord ikke kvantifiserbare forhold som påvirker både effektivitet og kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon, herunder finner vi blant annet organisasjonskultur og ledelse som er identifisert i ulike rapporter gjennom blant annet case-studier. Mulighetene til å teste eller kontrollere for disse er dessverre svært vanskelig.

#### 1.4. Avgrensning

Ettersom kvalitets- og effektivitetsbegrepene i kommunal tjenesteproduksjon er komplekse kan man ikke regne med at en kommunereform automatisk vil medføre bedre kvalitet og mer effektive tjenester i Salten kommunene. Det som derimot er mer fremtredende er at det innenfor enkelte tjenesteområder finnes stordriftsfordeler, som det vil være mulig å frigjøre gjennom en kommunereform. Dette kan medføre at man i noen tilfeller kan øke både effektiviteten og produktiviteten på kommunal tjenesteproduksjon, ved at man får færre og større kommuner i Salten.

I tillegg er det slik at ressursene man har til rådighet vil være avgjørende for de tjenestene man klarer å produsere. Slik sett vil god økonomi være en medvirkende årsak til både effektive og

kvalitativt gode tjenester. I vår gjennomgang av kommunenes tjenesteproduksjon har vi derfor avgrenset oss til å fokusere på utgiftene som er knyttet til de ulike tjenestene. Formålet er å avdekke hvorvidt det finnes potensielle stordriftsfordeler innenfor enkelte tjenester. Dette vil således kunne gi svar på hvorvidt kommunesammenslåing på sikt vil kunne gi gevinster i Salten. Vi vil derfor ikke i denne delrapporten sammenligne tjenestene med utgangspunkt i kvalitet og effektivitet.

## 2. Endringer i kommunens rolle som tjenesteproducent og myndighetsutøver?

### 2.1. Historisk bakgrunn

Grunnlaget for kommunereformen som Regjeringen har beskrevet i kommuneøkonomiproposisjonen 2015, er Sundvollenerklæringen (2013). Her står det blant annet: «Regjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige tiltak blir fattet i perioden». Kristelig folkeparti og Venstre har gjennom en samarbeidsavtale forpliktet seg til å støtte reformen. Bakgrunnen for kommunereformen er at Regjeringen mener at dagens kommuner ikke er hensiktsmessig organisert for å løse de oppgavene som er lagt til det kommunale forvaltningsnivået. Behandlingen av kommunereformen i Stortinget viste at det står et bredt flertall bak intensjonene.

Regjeringen beskriver dagens kommuner som generalistkommuner. Dette innebærer blant annet at alle kommuner har de samme kravene når det gjelder å gi tjenester til innbyggerne, samt planleggings og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet. Kommunestørrelse har derfor ingen betydning for hvilke oppgaver en kommune er forventet å løse. Etersom over halvparten av de 428 kommunene som finnes per dags dato er kommuner med under 5000 innbyggere, mener dagens Regjeringen at et flertall av kommunene ikke er store eller robuste nok til å håndtere de oppgavene som de er forventet å løse.

Kort fortalt er reformen begrunnet i følgende forhold som har endret de funksjonelle samfunnsutviklingsområdene siden siste store kommunereform fra 1960-tallet:

- Befolkningsutvikling
- Sentralisering
- Kommunikasjonsutvikling

I tillegg har kommunene fått stadig flere oppgaver og økt ansvar, og er dermed svært viktige aktører for å løse noen av de aller viktigste samfunnsoppgavene.

Videre legges det vekt på at dagens kommuner i økende grad er med på å løse oppgaver som er av nasjonal og global betydning. Eksempelvis er en bærekraftig samfunnsutvikling sentral i møte med klima- og miljøutfordringer. På dette området har også kommunene en svært viktig oppgave.

### 2.2. Endringer i oppgavene; samhandlingsreformen

Per dags dato har norske kommuner ansvaret for svært mange helt sentrale velferdstjenester, herunder finner vi barnehager, grunnskoler, helse- og omsorgstjenester, sosiale- og tekniske tjenester. I tillegg har kommunene også ansvaret for bibliotek, ulike kulturtiltak, brannvern, havner, kirke og lokalt miljøvern. Kommunene har også ansvaret for planlegging og tilrettelegging for bruk av areal i kommunene, som tilrettelegging for næringstomter og boligbygging. De har i tillegg forvaltningsoppgaver knyttet til blant annet landbruk og behandling av byggesaker.

Ekspertutvalget viste i sin delrapport at oppgavene kommunene har ansvaret for i dag har økt både i omfang og bredde spesielt siden starten av 1990-tallet. Utvalget pekte blant annet på at økningen har vært markant i antall ansatte i kommunal sektor som blant annet skyldes utvidet tilbud innenfor barnehage, tidligere grunnskolestart samt utvidelser av helse- og omsorgstilbudet. En analyse gjort av NIBR (2012) påpekte at de siste års utvikling har medført at kommunene får stadig større ansvar for velferdsstatens tjenester. Samhandlingsreformen som ble innført i 2012 er et godt eksempel på dette. IRIS (2014) påpekte i en rapport om evaluering av samhandlingsreformen at utviklingen av sektoren kan beskrives i form av tre endringer:

- Ansvarsområdet er blitt større, i stor grad på grunn av desentralisering av omsorgstjenester fra statlig til kommunalt nivå

- Institusjoner er erstattet med hjemmebaserte tjenester
- Nye brukergrupper har blitt integrert i de ordinære kommunale tjenestene.

Samhandlingsreformen (St.meld. nr. 47, 2008-2009) hadde som målsetning å bidra til en bedre koordinering og samhandling i helse- og omsorgstjenestene. Formålet med reformen var å:

- Skape ett bedre tilbud for brukere med et behov for koordinerte tjenester
- Øke innsatsen for å begrense og forebygge sykdom
- Styrke samfunnets økonomiske evne til å møte den forventede demografiske utviklingen som innebærer flere eldre, samt et endret sykdomsbilde.

Samhandlingsreformen trådte i kraft 1. januar 2012, og det ble innført to økonomiske tiltak som hadde som mål å fremme bedre og mer effektiv samhandling mellom kommunene og helseforetakene. Det første økonomiske tiltaket var kommunal medfinansiering av spesialisttjenester (utført på helseforetakene). Dette innebærer at kommunene betaler 20 prosent av kostnadene for somatisk spesialistbehandling for sine innbyggere. For at kommunene skulle kunne bære dette økonomisk så overførte man rundt 4,2 milliarder fra helseforetakene til kommunene. Det andre økonomiske tiltaket var betaling fra dag én for utskrivningsklare pasienter. For at kommunene skulle gjennomføre dette overføre stortinget 560 millioner fra helseforetakene til kommunene.

I tillegg til de økonomiske tiltakene som ble innført ble det gjort en rekke andre endringer. Herunder kan vi nevne:

- Ny folkehelselov som skal styrke kommunenes ansvar for forebygging og helsefremmende arbeid i alle samfunnssektorer
- Ny lov for helse- og omsorgstjenesten i kommunene.
- Én felles lov som samler kommunenes plikter. Dette inkluderer også at brukere nå kun skal ha ett sted å klage - hos Fylkesmannen.

Samhandlingsreformen medførte videre at helseforetakene og kommunene måtte inngå forpliktende samarbeid, slik at pasienter og brukere skal kunne motta et mest mulig helhetlig tilbud av pleie- og omsorgstjenester. Informasjon fra helsedirektoratet viser at samtlige av kommunene i Salten har inngått forpliktende avtaler med nordlandssykehuset.

I tillegg skal alle kommuner ha etablert et øyeblikkelig døgntilbud innen 1. januar 2016. Dette tilbudet er rettet mot pasienter som har behov for medisinsk behandling, men hvor man ikke har behov for sykehusinnleggelse.

Til slutt er det verdt å nevne at dagens regjering har varslet at den nåværende finansieringsordning vil bli endret. Regjeringen har varslet at endringene vil bli beskrevet i en ny stortingsmelding som kommer i 2015.

### **2.3. Utvikling i det eksterne markedet**

Gjennom det siste tiåret har flere og flere kommuner konkurranseutsatt utvalgte tjenester (FAFO 2013). Den mest brukte forklaringen er at kommunen har et mål om å redusere kostnadene. I en situasjon hvor norske kommuner til stadighet beskriver de økonomiske rammene som utfordrende, blir konkurranseutsetting sett på som et virkemiddel for å redusere kostnadene (PwC 2009). Videre kan for eksempel stordriftsfordeler gjøre det billigere å produsere en enhet ved at samme leverandører yter tjenester for flere kommuner. I en rapport fra 2006 vises det til at eksempelvis en kommunal revisjonstjeneste kan være mer effektiv dersom den kunne produsere samme type tjeneste for flere kommuner (Telemarksforskning 2006). I andre tilfeller kan konkurranseutsetting ikke bare være et virkemiddel, men også et mål i seg selv. Den politiske ledelse har, i enkelte kommuner, en oppfatning om at det kun er noen kjerneoppgaver som kommunen bør ta for seg, og

at selve driften dermed kan settes ut. Det er derimot ikke bare den politiske ledelsen som tar initiativ til å konkurransenutsette tjenester. En studie fra 1996 viste at for to tredjedeler av kommunene som valgte å konkurransenutsette enkelte tjenester, så var dette igangsatt av kommunens administrasjon.

#### **2.4. Statens styring av kommunal sektor**

Rammetilskuddet består av overføringer fra staten gjennom inntektssystemet og er et av hovedprinsippene for statens styring av kommunesektoren. Rammestyring er en forutsetning for at kommunene skal ha et handlingsrom, slik at de kan fungere som lokale demokratier som kan gjøre lokale og individuelle tilpasninger av tjenestene og foreta egne veivalg. Ved overføring av nye oppgaver til mer robuste kommuner vil rammestyring, både økonomisk og juridisk, ligge til grunn.

Til tross for at rammestyring er hovedprinsippet for statlig styring av den kommunale sektoren så har blant annet ekspertutvalget påpekt at omfanget av statlig styring har økt de siste tiårene (Ekspertutvalget, 2014). Utvalget peker spesielt på at statlig detaljstyring er kommet gjennom regelstyring, tilsyn og egenkontroll som staten pålegger kommunene. Særlig mener utvalget at man ser en betydelig vekst i faglige retningslinjer og veiledere. Utvalget konkluderer med at «For stram og detaljert styring vil kunne gi en gradvis innsnevring av det kommunale handlingsrommet og dermed bidra til å svekke de fordelene det kommunale handlingsrommet gir (Ekspertutvalget, 2014, s. 103). I resten av dette avsnittet skal vi kort se på to sektorer og forholdet mellom statlig rammestyring og statlig detaljstyring av kommunene. Dette gjør vi for å illustrere utviklingen i kommunal sektor.

##### **Grunnskole**

Grunnskoleopplæring er av kommunenes mest ressurskrevende tjenester. I følge en rapport fra NIBR/TF (2012) så skiller grunnskoleopplæring seg fra de øvrige tjenestene ved at det ikke er noe samarbeid mellom statlige og kommunale på tjenester. På den andre siden så har denne sektoren svært lang tradisjon med å være statlig styrt gjennom et omfattende lovverk og andre virkemidler. Ekspertutvalget (2014) påpeker at på dette tjenesteområdet så har man etablert omfattende overvåking og kontrollsystemet for blant annet å overvåke kvaliteten ved de ulike skolene rundt om i landet gjennom grunnskolens informasjonssystem (GSI). På dette tjenesteområdet har man også etablert nasjonale prøver med det formål å etablere ett nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Staten legger med andre ord sterk vekt på å fremskaffe informasjon som gir grunnlag for planlegging og overordnet styring av tjenesten.

##### **Pleie og omsorg**

En nylig rapport som tok for seg forholdet mellom stat og kommune påpeker at gjennom det siste tiåret så har stortinget vedtatt en rekke lovendringer som har medført økt faglig styring av den kommunale pleie og omsorgstjenesten. (NIBR/TF, 2012). Det er i tillegg større vekt på tilsyn og kontroll. Rapporten påpeker også at øremerkede midler fortsatt er mye brukt som styringsverktøy fra statlig hold. Samhandlingsreformen har gitt kommunene nye oppgaver og større ansvar, men har samtidig medført at kommunene stilles ovenfor høyere forventninger og krav. «Utviklingen i bruken av normative virkemidler er i første rekke kjennetegnet av at det er flere lover som gir individuelle rettskrav, skjerpede krav til saksbehandling og prosess samt økte krav til styringskompetanse (NIBR/TF, 2012, s. 152)».

## 2.5. Kommunereformen - samisk perspektiv

Kommunereformen er en omfattende reform, og vil være en av de største endringene gjort på kommunalt nivå de siste 50 årene. Reformen berører mange samfunnsområder, og mange av disse vil ha direkte innvirkning på forvaltningsområder som berører samiske interesser. Da samenes rettigheter til å sikre og videreutvikle sitt språk og kultur både er grunnlovsfestet<sup>1</sup>, og nedfelt i ILO-konvensjonene<sup>2</sup>, vil det være viktig å hensynta disse i prosessen. I St.Meld nr. 14 vektlegges det da også at samiske språkbrukere ikke skal komme dårligere ut som følge av endringer i kommuneinndelingen<sup>3</sup>. Sametinget har derimot i sin behandling av kommunereformen poengtert at det ikke er tilstrekkelig å si at samiske rettigheter ikke må svekkes ved en reform, men at kommunereformen bør bidra til å styrke samisk språk og kultur i kommunene<sup>4</sup>. Sametinget er bekymret for hvilken innvirkning kommunereformen vil ha på samers rettigheter, særlig i det samiske språkforvaltningsområdet, men også i kommuner for øvrig hvor det er bosatt samer. Kommunesammenslåing vil også kunne føre til at samene i enkelte tilfeller vil utgjøre en lavere andel av den nye kommunens befolkning. Dette kan føre til mindre gjennomslag for samiske saker og den samiske befolkningen vil kunne få mindre innflytelse. Videre uttrykkes det bekymring rundt opplæringstilbudet i og på samisk, samt hvordan kommunereformen vil berøre helse- og sosialtilbudet til den samiske befolkning og næringsutviklingen i samiske områder. Samiske arealsaker vil også kunne bli påvirket. Det vil derfor være viktig at kommunene inkluderer samiske interesser i det videre arbeidet knyttet til en eventuell kommunesammenslåing.

### **Eventuell innlemmelse i forvaltningsområdet for samisk språk eller ikke**

Det er fortsatt uklart hva som vil skje dersom et område som i dag er en del av forvaltningsområdet for samisk språk blir innlemmet i en ny storkommune sammen med kommuner som ikke er en del av forvaltningsområder. Gitt at det regjeringsnedsatte utvalget som skal se på lovverk, tiltak og ordninger for de samiske språkene i Norge ikke leverer sin utredning før i februar i 2016<sup>5</sup> er det vanskelig å si noe om hva som legges i det at «samiske språkbrukere ikke skal komme dårligere ut» som det er uttalt i stortingsmeldingen. Fra regjeringens side har det kommet signaler om at det er de nye kommunene som selv skal avgjøre om den nye kommunen skal være en del av forvaltningsområdet eller ikke. Sametinget har på sin side gjort det klart at de forventer at forvaltningsområdet for samisk språk ikke skal innskrenkes. Med dette menes at eventuelle nye kommuner som inkluderer kommuner som tidligere var innlemmet i forvaltningsområdet i fremtiden skal regnes som nye kommuner i forvaltningsområdet for samisk språk.

### **2.5.1. Utfordringene i Salten**

I en ny kommunestruktur vil de regionale og lokale institusjonene som i dag er berørt av samelovens språkregler, fortsatt være pålagt å yte de samme tjenestene til den samiske befolkningen som tidligere. Ingen av de ni kommunene i Salten er i dag innlemmet i forvaltningsområdet for samisk språk, men Bodø har nylig kommet til enighet med Sametinget om en samarbeidsavtale som vil fremme samisk språk og kultur<sup>6</sup> og det kan antas at det vil være aktuelt å reforhandle en slik avtale i en eventuell ny storkommune. Salten har også to samiske sentre i, eller i nær tilknytning til, kommunene; Lulesamisk senter på Drag har Nord-Salten som et viktig område ivaretagelse av kultur og tradisjon, mens Pitesamisk senter har hatt Sør-Salten som sitt kjerneområde og er lokalisert i

<sup>1</sup> Grunnloven LOV-1814-05-17, § 108

<sup>2</sup> ILO-konvensjon nr 169 *Om urfolk og stammefolk i selvstendige stater*

<sup>3</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015). *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. (St.meld. nr. 14 2014-2015), s. 7.

<sup>4</sup> Sametinget, *Suohkanrefoarbma - sámi bealit / Kommunereformen - samisk perspektiv*, SR 127/14, (2014).

<sup>5</sup> <https://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/org/styrer-rad-og-utvalg/Offentlig-utvalg-som-skal-utrede-lovverk-tiltak-og-ordninger-for-de-samiske-sprakene-i-Norge/id2008871/>

<sup>6</sup> <http://www.sametinget.no/Om-Sametinget/Organisasjonsstruktur/Sametingsraadet/Taler-og-artikler/Sametinget-og-Bodoe-kommune-enige-om-samarbeidsavtale>

Beiar kommun. Videre er Hamarøy omfattet av virkeområdet for Sametingets tilskuddsordninger til næringsutvikling (STN). Hamarøy er også en kommune som lenge har hatt tydelig fokus på det samiske perspektivet gjennom å for eksempel vedta en kommuneplan som legger til grunn at man har, og ønsker å fremme, et tokulturelt samisk og norsk samfunn i kommunen. I kommuneplanen er det blant annet vedtatt at kommunen skal stimulere til samisk bolyst gjennom å «aktivt motarbeide enhver form for usynliggjøring av samisk språk, kultur og levemåter»<sup>7</sup>. Ut over dette er fylkeskommunen Nordland i dag omfattet av forvaltningsområdet, noe som eventuelt kan få konsekvenser for en ny storkommune dersom denne skal overta enkelte fylkeskommunale arbeidsoppgaver. Da det foreløpig ikke foreligger noe avklaring rundt fordelingen av oppgaver i en ny fylkes- og kommunestruktur er det vanskelig å anslå hva disse arbeidsoppgavene vil være. Det er for øvrig også rimelig å forvente at det vil komme relevante avklaringer og anbefalinger fra utvalget som skal utrede lovverk, tiltak og ordninger for de samiske språkene i Norge.

### **2.5.2. Hva betyr en eventuell innlemmelse i forvaltningsområdet for kommunen?**

I forbindelse med arbeidet med å utrede kommunestrukturen i Salten har det ved flere tilfeller blitt tatt opp at deler av Tysfjord kommune (vestsiden) ønsker å bli tilknyttet Hamarøy - og gjennom det del av en større kommune dersom kommunestyrene i Salten enes om dette. Dersom kommunestrukturen i Salten endres, og den nye storkommunen i Salten inkluderer nåværende områder av Tysfjord kommune (som i dag er en del av forvaltningsområdet), vil det reise spørsmålet om hvorvidt den nye kommunen innlemmes i forvaltningsområdet. Det kanskje viktigste aspektet ved en slik innlemmelse er at alle innbyggere i den nye kommunen vil ha rett på å bruke samisk i sin kontakt med offentlige organ, om de skulle ønske dette. Denne retten reguleres av samelovens kapittel 3 om samisk språk<sup>8</sup>, som blant annet fastsetter at kommunen er pliktig til å oversette alle lover, kunngjøringer og skjemaer som har betydning for samer, til samisk. Kommunen skal også tilrettelegge for at offentlig ansatte kan ta permisjon med lønn for å skaffe seg kunnskap i samisk, for på den måten å sikre at kommunen kan yte tilstrekkelige tjenester på samisk. De innbyggere i kommunen som ønsker det har rett på samisk opplæring i grunnskolen og rett på samisk betjening i helse- og sosialsektoren, rettigheter som også er beskrevet i henholdsvis opplæringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Det kan også nevnes at samiske barn har rettigheter gjennom Barnekonvensjonens art 20 og 30 til ivaretagelse av språk og kultur også under barnevernets omsorg - noe som også er nedfelt i barnevernloven. Videre er det også nedfelt i lov om barnehager at kommunen har ansvaret for at barnehagetilbudet til samiske barn bygger på samisk språk og kultur. Ut over dette har samer også en del rettigheter som faller utenfor kommunenes ansvarsområde, slik som utvidet rett til bruk av samisk i kontakt med politi- og rettsvesenet, rett til samisk opplæring i den videregående skolen og rett til individuelle kirkelige tjenester på samisk.

### **2.5.3. Ivaretagelse av det samiske perspektivet i tjenestetilbudet generelt**

Som nevnt tidligere står det klart i stortingsmeldingen at samiske språkbrukere ikke skal påvirkes negativt av kommunereformen. Dette er uavhengig av hvor i landet man måtte være bosatt, men gjør seg nok særlig gjeldende i nord der andelen samer er høyere. For Salten, og andre, som i sitt arbeid med kommunereformen kommer inn på problemstillinger som berører det samiske perspektivet, vil det være nyttig å søke samarbeid med Sametinget. I Sametingets vedtak om det samiske perspektivet i kommunereformen uttrykkes det klare forventninger til ivaretagelse av dette og den samiske befolknings rettigheter i forbindelse med kommunereformen - både for samer bosatt i kommuner innlemmet i det samiske forvaltningsområdet, og i kommuner utenfor. Nedenfor har vi gjengitt de delene av vedtaket som omfatter kommunenes tjenestetilbud, da dette gir et godt bilde på hva en eventuell ny storkommune i Salten vil måtte gjøre for å best mulig ivareta de samiske innbyggernes rettigheter:

---

<sup>7</sup> Hamarøy kommune, *Kommuneplan samfunnsdel 2014-2015*, s 2.

<sup>8</sup> Sameloven LOV-2008-06-27-51, kapittel 3



### **Primærhelsetjenesten og barnevern**

*Samiske pasienter har rett til en helse- og omsorgstjeneste som tar utgangspunkt i samisk språk og kultur. Samiske pasienter har rettigheter regulert i internasjonale konvensjoner og nasjonale lovgivning. Sametingets erfaring er at i arbeidet med helse- og sosialtjenester til den samiske befolkning må rettigheter og ansvaret for tilrettelegging komme klart til uttrykk i nasjonale føringer og lovtekst.*

- *Samiske pasienters rettigheter kommer klart til uttrykk i nasjonale føringer og lovverk i forbindelse med fremtidig kommuneorganisering*
- *I dag har samiske barn innenfor forvaltningsområdet for samisk språk rett til å bli betjent på samisk i barnevernsinstitusjoner og i møte med barnevernstjenesten. Denne retten må påses videreført i kommunereformen.*

### **Barnehage**

*Lov om barnehager (2006) understreker at kommunen har ansvaret for at barnehagetilbudet til barn i samiske distrikter (forvaltningsområdet for samisk språk) bygger på samisk språk og kultur. Det samiske innholdet i barnehager utenfor forvaltningsområdet er langt svakere regulert. Her skal kommunene legge forholdene til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur.*

- *Endringer som følge av kommunereformen skal ikke medføre at innholdet og kvalitet i etablerte samiske barnehagetilbud blir svekket, men at de heller styrkes.*
- *Eventuelle omorganiseringer av barnehager i kommunene, som følge av kommunereformen, skal ikke føre til at det samiske barnehagetilbud blir svekket, men at det heller styrkes.*

### **Opplæring**

*Sametinget forventer at myndighetene i arbeidet med kommunereformen legger til rette for at samiske barn og unge har tilgang til opplæring på grunnlag av sine egne kulturverdier og på sitt eget språk.*

- *Opplæring i og på samisk og på grunnlag av samiske kulturverdier må styrkes.*
- *Kvaliteten på samisk undervisning, og hensynet til skoleelever skal veie tyngre enn eventuelle økonomiske fordeler i kommunereformen.*
- *Endringer i regi av kommunereformen skal ikke medføre at rettighetene og kvaliteten til opplæring i og på samisk svekkes, men at de heller styrkes.*

### **Samiske områder - befolknings- og samfunnsstruktur**

*I samiske bygder står samisk språk og kultur sterk, disse områdene er derfor viktige i revitaliseringen og styrkingen av samisk språk og kultur. Befolkningsutviklingen i samiske områder framover vil høyst sannsynlig ha den samme negative trend som det siste 10 året.*

- *Arbeidsplasser som er viktige for opprettholdelsen av små samiske bygder skal ikke nedbemannes eller flyttes til sentrale strøk hvis dette vil ha negative konsekvenser for sysselsettingen i bygdene*

### **Samisk næringer og arealbruk**

*En sammenslåing av kommuner kan føre til at samer som tidligere var i flertall i enkelte kommuner blir i mindretall, eller at samer blir en minoritet i enda mer mindretall enn tidligere. Dette kan føre til mindre gjennomslag for samiske saker og samers syn.*

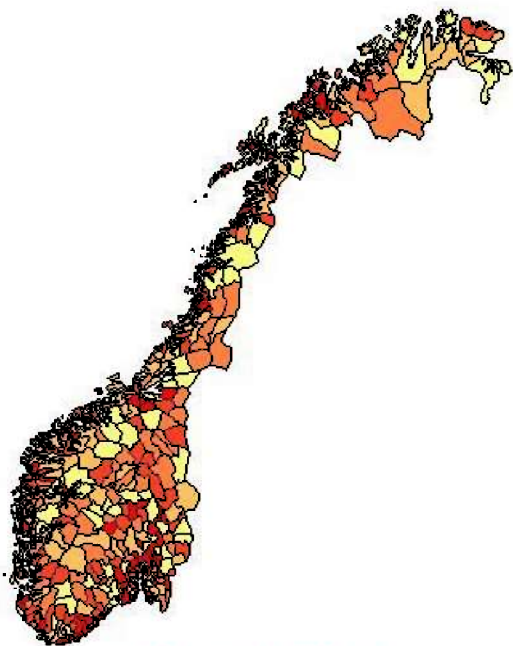
- *Sametinget legger til grunn at Regjeringen må finne måter å sikre at folkerettslige forpliktelsene for samene som urfolk også blir ivaretatt i eventuelle storkommuner etter kommunereformen*
- *De lovpålagte medvirkningsprosessene knyttet til kommunal planlegging og plikten for å hente inn lokalkunnskap og tradisjonskunnskap skal ikke bli svekket som resultat av kommunereformen.*
- *I prosessen med å utarbeide nye oppgaveløsninger i kommunene må det og vurderes hvordan man kan styrke arbeidet opp mot reindriftsnæringen i kommunen*

#### **2.5.4. Oppsummert om det samiske perspektivet**

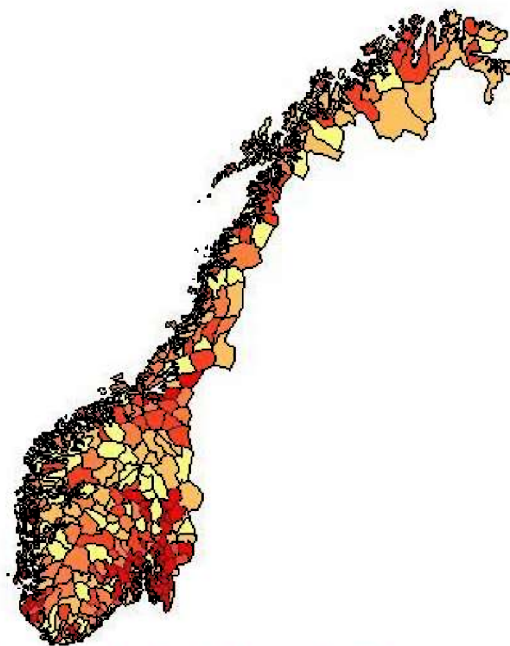
Oppsummert vil en strukturendring, som medfører at enkelte eller alle kommunene i Salten kommer innenfor forvaltningsområdet for samisk språk, ha stor innvirkning på kommunenes forpliktelser overfor den samiske befolkningen. Redegjørelsen i dette kapitlet viser tydelig hvilke rettigheter samer har og hvordan disse gjør seg gjeldende for kommunene gjennom lovverket. Særlig tjenestetilbudet i barnehager, grunnskolen og helse- og sosialsektoren vil måtte tilpasses til å møte eventuelle ønsker om tjenester på samisk språk. Det vil uten tvil også være hensiktsmessig å ta inn over seg de forventningene som er kommunisert fra Sametinget, samt søke et formelt samarbeid videre i utredningsarbeidet.

#### **2.6. Sentralisering av befolkningen**

Siden den siste store kommunestrukturendringen i Norge, som fant sted på 1960-tallet, har norske kommuner gjennomgått store befolkningsendringer. Norske kommuner har blant annet opplevd en svært markant sentralisering av befolkningen hvor andelen som bor i de mest sentrale kommunene har økt betraktelig. I en rapport fra SSB fra 2009 så viste man at fra 1980 til 2009 så har andelen av de som bor nær sentrale strøk økt fra 61 til 67 prosent. Dette har videre medført at mange mindre kommuner har hatt et synkende befolkningsgrunnlag. Befolkningsveksten de siste 30 årene har i hovedsak foregått i de største kommunene, mens det har vært nedgang i befolkningen i mange små kommuner.



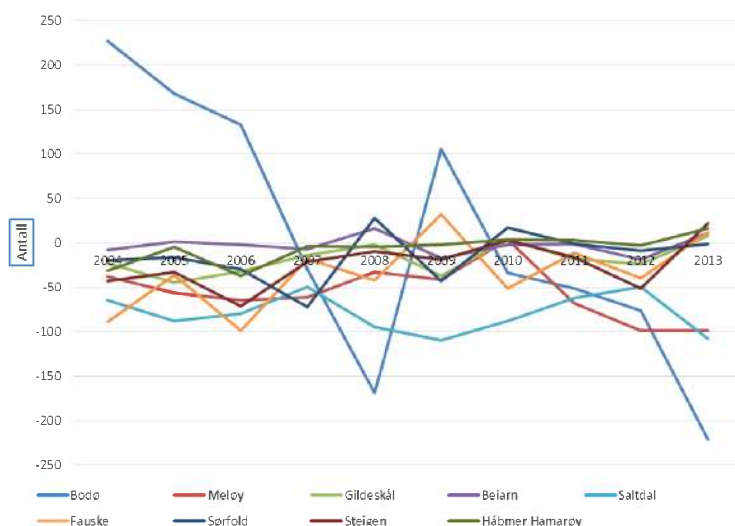
Figur 3: Netto innflytting i 1994, Kilde SSB



Figur 4: Netto innflytting i 2013, Kilde SSB

I figurene ovenfor ser vi utviklingen fra 1994 til 2013. Fargekodene viser innflytting for alle norske kommuner, hvor rødt indikerer sterk netto innflytting og gult indikerer negativ netto innflytting. Figurene viser tydelig at vi har fått en sterk sentralisering rundt byene og spesielt i Osloregionen.

Salten, som i all hovedsak består av mindre kommuner, har samlet sett hatt en negativ innlands netto innflytting i perioden fra 1993 til 2013, men det har vært store variasjoner mellom de forskjellige kommunene. Nettoinnflytting er definert av SSB som differansen mellom innflyttinger og utflyttinger (eksl. innvandring).



Figur 5: Netto innlands flytting per år i perioden fra 1994 og 2013 for Salten kommunene samlet, Kilde: SSB.

Samlet sett har kommunene i Salten hatt en negativ netto innflytting alle årene i perioden. Det er kun Bodø som har hatt en positiv netto innlands flytting samlet sett i denne perioden. Økningen i innbygger, som beskrevet i utredningsnotat A, kommer således av innvandring til regionen.

### 3. Kommunens rolle som tjenesteyter

I denne delen har vi, i all hovedsak, brukt perioden 2009 til 2013 som analysegrunnlag. Dette skyldes at kommunene i Salten, med unntak av Bodø, ikke har rapportert inn regnskapstall for 2014 til KOSTRA. Tallene er presentert i løpende priser.

#### 3.1. Administrativ kapasitet

I dette avsnittet ser vi på den administrative kapasiteten i de ulike kommunene som ofte er et diskusjonstema i kommunesammenslåingsprosesser. Flere studier har funnet at de administrative kostnadene per innbygger er større for små kommuner. Formålet med dette avsnittet er å se om dette er gjeldende også for Saltenkommunene.

Den administrative kapasiteten kan si noe om en kommunes evne til å håndtere:

- økt aktivitetsnivå
- økt sakskompleksitet
- overskudd til å gjennomføre strategiske satsninger
- omorganiseringer

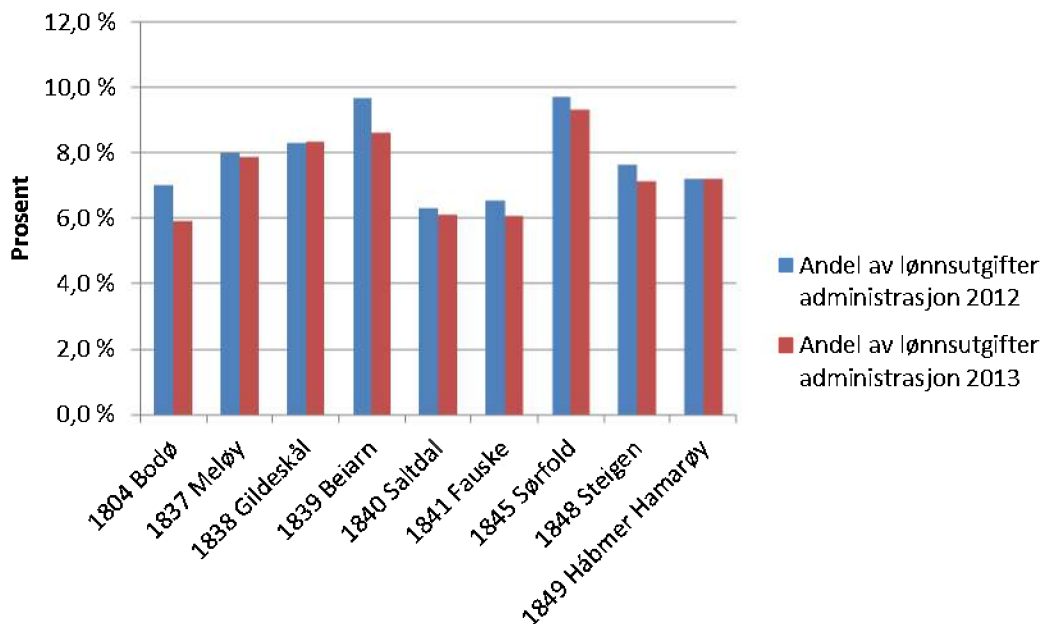
Som mål på administrativ kapasitet vil vi benytte kommunenes lønnsutgifter til administrasjon og andel av kommunenes lønnsutgifter knyttet til administrasjon. KOSTRA rapporteringen fra kommunene skal forutsetningsvis være uavhengig av hvordan kommunene er organisert. Til tross for dette vil det ofte være slik at kommuner som i større grad delegerer administrative oppgaver til «tjenesteytende» virksomheter ofte vil vise lavere ressursforbruk til administrasjon enn kommuner med mer tradisjonell organisering. Dette skyldes at en del av den administrative ressursbruken rapporteres som tjenesteproduksjon og ikke administrasjon. Slik sett vil våre analyser ikke kunne skille mellom omfang på administrasjon som gir økt kapasitet, og omfang på administrasjon som skyldes uhensiktsmessig organisering. Det er også slik at mangel på «rett» kompetanse i den enkelte kommune vil kunne kreve flere stillinger/årsverk enn hva som strengt tatt er nødvendig for å sikre at oppgavene blir ivaretatt.

	Bodø	Meløy	Gildeskål	Beiarn	Saltdal	Fauske	Sørfold	Steigen	Hamarøy
Brutto driftsutgifter (mill. kroner)	3157	631	214	124	439	710	241	234	221
Netto driftsutgifter (mill. kroner)	2374	451	160	85	331	528	169	171	137
Brutto driftsutgifter til administrasjon ift. brutto driftsutgifter i alt	6,0 %	8,4 %	7,2 %	7,9 %	6,2 %	5,6 %	9,3 %	7,9 %	7,9 %
Lønnsutgifter til administrasjon ift. lønnsutgifter totalt	5,9 %	7,9 %	8,3 %	8,6 %	6,1 %	6,1 %	9,3 %	7,1 %	7,2 %
Netto driftsutgifter til administrasjon og styring pr. innbygger	4 040	8 824	9 676	10 215	6 409	4 721	11 991	8 304	10 579

**Tabell 1: Driftsutgifter, brutto driftsutgifter og lønnsutgifter til administrasjon (2013). Kilde: KOSTRA. Administrasjon omfatter her KOSTRA-funksjonene 120, 121 og 130.**

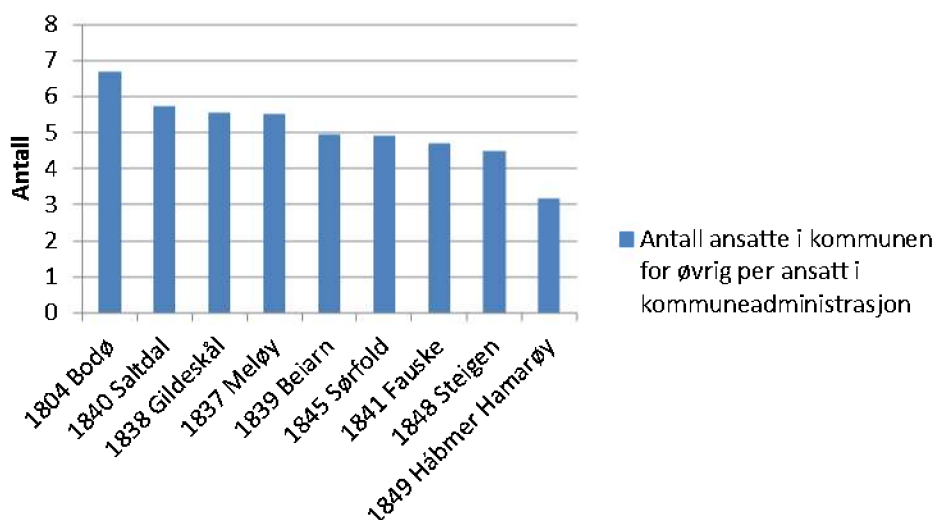
KOSTRA-tallene for utgifter til administrasjon viser at Bodø, Saltdal og Fauske har en lavere ressursbruk til administrasjon sammenlignet med øvrige kommuner. Dette gjelder både andelen av

kommunenes samlede brutto driftsutgifter som brukes til administrasjon, og andelen av lønnsutgiftene som er knyttet til de administrative funksjonene. Figuren under viser endringene i andelen av kommunenes lønnsutgifter som er knyttet til administrasjon fra 2012-2013.



**Figur 6: Endringer i andelen av lønnsutgifter til administrasjon. Kilde: KOSTRA.**

Et annet mål på administrativ kapasitet kan være antall ansatte i kommunen per ansatte i kommunens sentraladministrasjon. Ved å se på dette tallet får man et inntrykk av hvor mange personer i kommunen den enkelte ansatte i administrasjonen betjener i gjennomsnitt. Figuren under viser at et avtalt årsverk i administrasjonen i Bodø i snitt «betjener» 6,7 ansatte i kommunen for øvrig.



**Figur 7: Antall avtalte årsverk i kommunen per avtalte årsverk i kommuneadministrasjon i 2013. Kilde: KOSTRA.**

Våre analyser viser at Bodø kommune har de laveste utgiftene per innbygger. Analysene viser også at de minste kommunene har de høyeste utgiftene til dette tjenestområdet. Dette samsvarer med

analyser av andre kommuner. Årsaken til dette er vanligvis at både små og store kommuner er avhengig av å ha enkelte grunnfunksjoner som rådmann, økonomiansvarlig, personalansvarlig osv, som andelsmessig vil ta større del av de totale ressursene som kommunene har til rådighet.

Man kan derfor forvente at stordriftsfordelene knyttet til dette området er mulig å realisere ved å etablere større kommuner. Hvor mye kommunene kan forvente å spare vil vi eksplisitt adressere i den endelige rapporten hvor vi vurderer alternative kommunestrukturer.

### **3.2. Kommunens prioritering, utgifter og dekningsgrader knyttet til ulike tjenester**

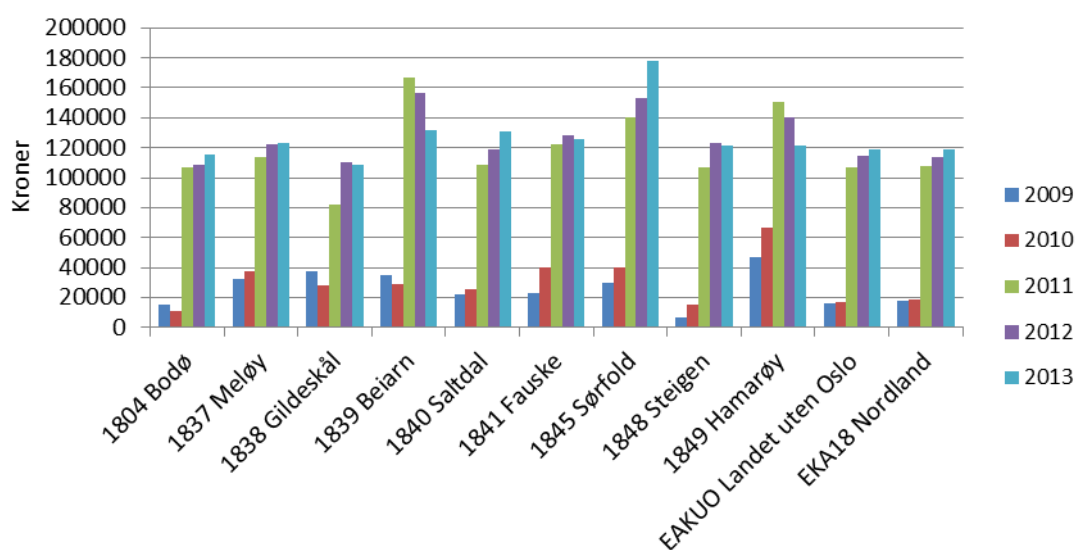
Før vi vurderer nye kommunestrukturer i Salten er det viktig å kunne redegjøre for hvordan de ulike kommunene prioriterer de ulike tjenesteområdene. For å kunne redegjøre for dette vil vi vurdere prioritering på basis av de samlede utgiftene som de ulike kommunene bruker på de ulike tjenesteområdene per innbygger. I dette avsnittet vil vi derfor gi en oversikt over kommunenes kostnader til barnehagedrift, grunnskole, helse- og sosialtjenester samt kultur over en femårsperiode fra 2009 til 2013 på basis av KOSTRA-tall. Dette gjør vi for å kunne få en oversikt over prioriteringene til de ulike kommunene i denne perioden. I tillegg kan vi da også sammenligne med tidligere analyser av kommunene i Salten som ble gjennomført i regi av regionrådet for perioden 2004 til 2006.

Vi så i forrige avsnitt at de største kommunene hadde mindre utgifter til administrasjonstiltak sammenlignet med de mindre kommunene. I dette avsnittet vil vi spesielt se etter tegn på hvorvidt stordriftsfordelene/ulempene kan være en relevant årsaksfaktor til kostnadsforskjellene mellom kommunene innenfor utvalgte tjenester. Dette betyr derimot ikke at dette vil være den eneste forklaringen på forskjeller mellom kommunene i Salten. Stordriftsfordelene/ulempene vil kun være en av svært mange årsaker.

### 3.3. Barnehage

#### 3.3.1. Beskrivelse og forklaring på utgiftsforskjeller

Utgiftene til barnehagesektoren økte dramatisk fra 2010 til 2011 for alle kommunene. Dette skyldes at de øremerkede midlene fra staten til barnehagesektoren ble innlemmet i det generelle rammetilskuddet. Tallene som er presentert under viser at utgiftene varierer forholdsvis lite mellom kommunene, med unntak av Sørfold som i 2013 hadde de høyeste utgiftene til dette tjenesteområdet. Til tross de relativt store forskjellene i antall innbyggere i aldersgruppen 1-5 år mellom Bodø og de øvrige kommunene i Salten, så kan vi ikke se noe tydelig sammenheng mellom innbyggerstørrelse og utgifter per innbygger. Gjennomsnittet for Saltenkommunene er derimot noe høyere sammenlignet med gjennomsnittet for Nordland og landet uten Oslo. Kommunene i Salten bruker i gjennomsnitt 9 500 kroner mer per barn i barnehagealder sammenlignet med gjennomsnittet for landet.



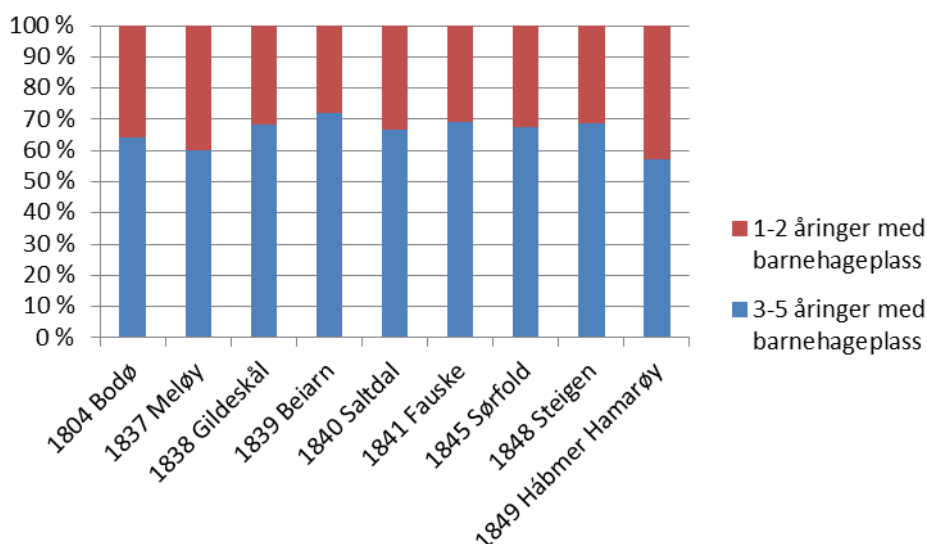
Figur 8: Netto driftsutgifter til barnehagesektoren per innbygger 1-5 år i perioden fra 2009 til 2013, kilde: KOSTRA

Årsakene til hvorfor det er noe variasjon mellom kommuner kan ha flere årsaker. Ved hjelp av KOSTRA-statistikk og informasjon fra BASIL har vi forsøkt å kunne forklare hovedårsaken mellom kommunene. Ifølge en nylig publisert rapport fra Utdanningsdirektoratet forklares forskjeller i ressursbruken til barnehagetjenester blant annet dette:

- Avtalt oppholdstid
- Forskjeller i andel små og store barn
- Kommuner med spredt befolkning bruker mer per barn i barnehage
- Kommuner med mange barn som får spesial- pedagogisk hjelp har høyere utgifter
- Kommuner med høy andel barn i private barnehager har lavere utgifter

Ut fra disse forklaringsvariablene vil vi se på hva som kan forklare utgiftsforskjellene mellom kommunene. Avslutningsvis vil vi gjøre konkrete betraktninger knyttet til hvorvidt en endret kommunestruktur kan påvirke kostnadene til barnehagesektoren i Salten.

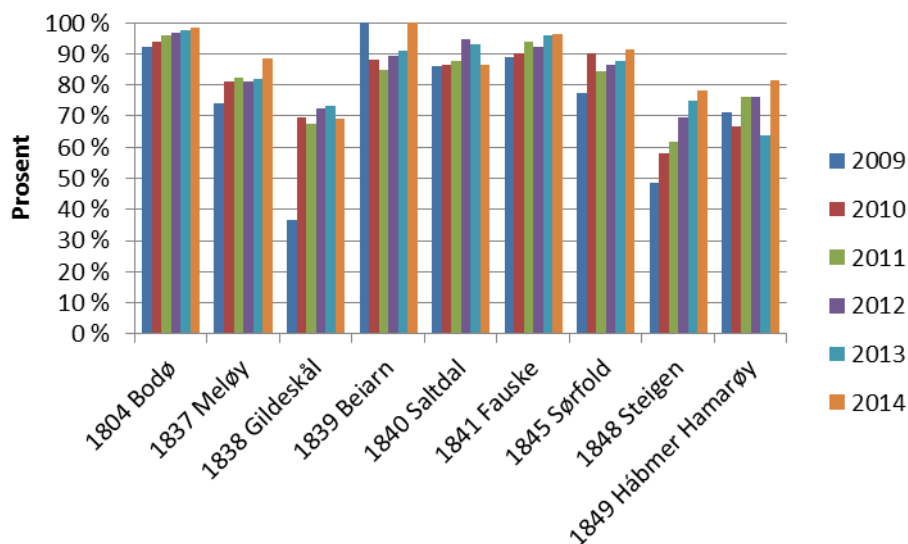
Ser vi først på forskjellen mellom kommunene vedrørende andelen av små og store barn ser vi at det er relativt store variasjoner. Ettersom at det er høyere krav til pedagogisk bemanning for barn under tre år, er en barnehageplass for små barn derfor dyrere enn for store barn.



Figur 9: Forholdet mellom store og små barn i Salten for 2013, kilde KOSTRA

For kommune i Salten ser vi at Hamarøy og Meløy har den største andelen med små barn i 2013, noe som skulle tilsi at disse kommunene har høyere utgifter til dette tjenesteområdet. Begge kommunene har derimot utgifter godt under gjennomsnittet for kommunene i Salten.

Utgiftene per barn er også avhengig av hvor lenge barna er i barnehage. Vi ser av figuren nedenfor at det er relativt store variasjoner mellom kommunene i Salten. I Bodø, Beiarn, Fauske og Sørfold oppholder over 90 % av barna med barnehageplass 41 timer eller mer per uke. Dette er følgelig kostnadsdrivende og vil medføre at disse kommunene vil kunne ha høyere utgifter sammenlignet med eksempelvis Gildeskål, Steigen og Hamarøy kommune. Heller ikke denne variabelen er med på å forklare forskjellene mellom kommune i Salten, ettersom alle de tre kommune bruker mindre enn gjennomsnittet i Salten.

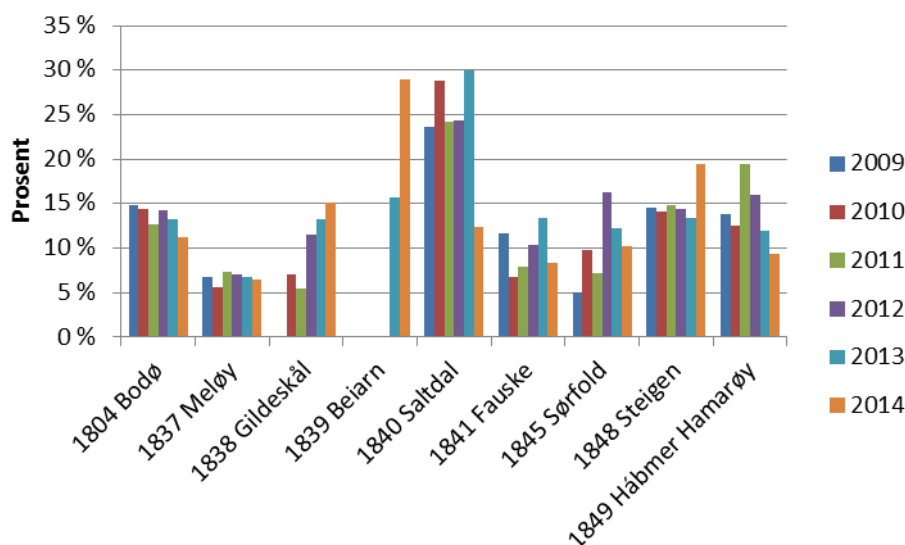


Figur 10: Andelen 1-5 åringer med oppholdstid 41 timer eller mer per uke i barnehage av total antall barn med barnehageplass, Kilde KOSTRA

Kommuner med en høy andel barn som trenger spesial- pedagogisk hjelp i barnehagene vil i gjennomsnitt ha høyere utgifter per barn enn andre tilsvarende kommuner. I figuren nedenfor ser vi at Beiarn hadde den høyeste andelen barn som får ekstraressurser i 2014. Meløy, Fauske og Hamarøy



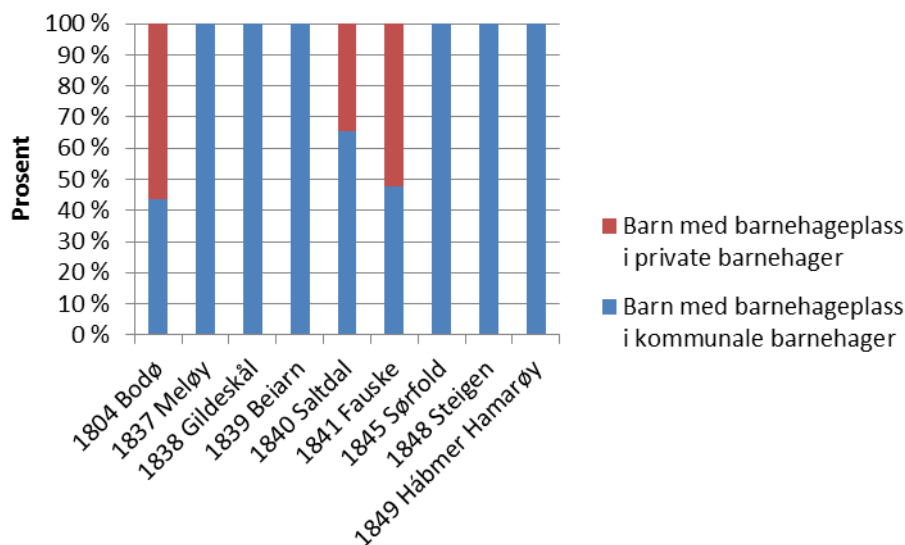
hadde de laveste andelene av barn som får ekstraressurser og vil således kunne forvente å ha noe lavere utgifter knyttet til dette området.



**Figur 11: Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn av totalt antall barn med barnehageplass. Kilde KOSTRA**

En annen faktor som påvirker kostnadene er andelen barn i private barnehager. Tidligere analyser har vist at en høy andel av barn i private barnehager medfører med lavere utgifter. En høy andel barn i barnehagealder i kommunene betyr at det blir mer kostbart å prioritere barnehagesektoren.

I Salten er det kun 3 kommuner som har private barnehager. I Bodø og Fauske er over 50 % av barn med barnehageplass i private barnehager. Dette kan således være en medvirkende årsak til at eksempelvis Bodø har lavere utgifter per barn sammenlignet med landsgjennomsnittet.



**Figur 12: Forholdet mellom barn i kommunale og private barnehager**

Avslutningsvis er det viktig å se på effektene av en spredt befolkning. I følge Utdanningsdirektoratet har spredt befolkede kommuner, hvor en stor andel av befolkningen bor utenfor tettsteder, høyere utgifter per heltidsplass enn andre ellers like kommuner. Dette skyldes at kommuner med spredt befolkning ofte har flere små barnehager, fordi mange ønsker en nærhet til tjenestetilbudet.

Smådriftsulemper gir således høyere utgifter per barn. Dette skyldes at utgifter til ledelse, administrasjon, drift og andre fellesfunksjoner blir fordelt på et lavere antall barn. Det er med andre ord størrelsen på barnehagene, antall barn per barnehage, som i all hovedsak har betydning for utgiftsnivået, ikke antall barn i kommunen totalt sett.

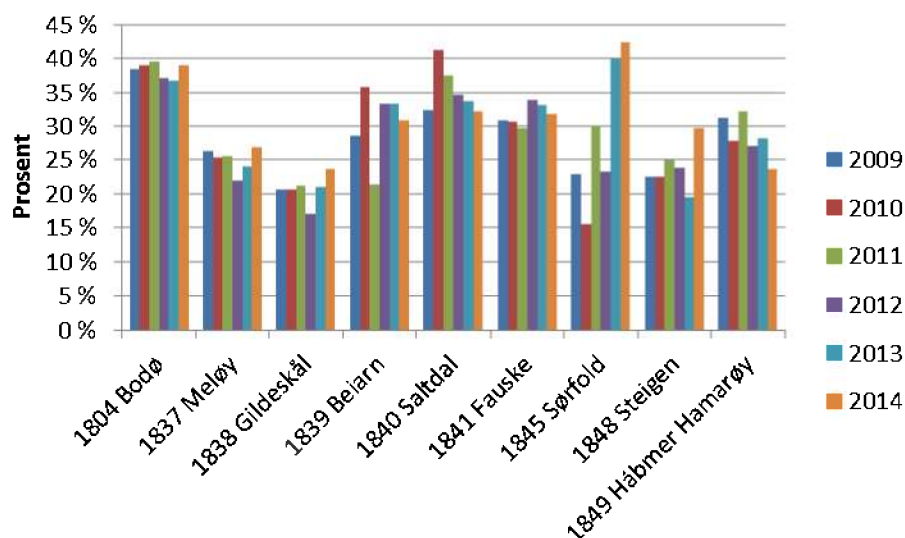
Kommune	Gjennomsnitt reiseavstand innen sone de siste årene	Befolkningsgrunnlag per 2014	Gjennomsnitt reiseavstand per innbygger
1804 Bodø	225 050	50185	4,5
1837 Meløy	97 898	6454	15,2
1838 Gildeskål	37 383	2014	18,6
1839 Beiarn	11 309	1058	10,7
1840 Saltdal	33 144	4734	7,0
1841 Fauske	77 575	9622	8,1
1845 Sørfold	32 822	1953	16,8
1848 Steigen	46 861	2507	18,7
1849 Hamarøy	29 333	1811	16,2

Tabell 2: Reiseavstand innen sone, Kilde Grønt Hefte

I tabellen har vi tatt utgangspunkt i informasjon fra Grønt Hefte hvor kriteriet reiseavstand innen sonen er brukt. Kriteriet «reiseavstand innen sone» («sonekriteriet») er innbyggernes summerte avstander fra senter i egen grunnkrets til senteret i sonen. Senteret i sonen er definert som kretsen med høyest innbyggertall. Om det er flere soner innen en kommune, summeres beregnede avstander for de respektive sonene. Langt på vei bygger derfor kriteriet på de samme prinsipper som kriteriet «beregnet reisetid (St.prp. nr. 62 , 1999-2000)».

Vi ser av tabellen at flere av kommunene har betydelige reiseavstander innad i kommunen. Dette gjelder særlig Sørfold, Steigen, Hamarøy, Gildeskål og Meløy. Når man ser på den gjennomsnittlige størrelsen, målt i antall barn per kommunal barnehage, stemmer antagelsen om at kommuner som har spredt bosetning har øke kostnader knyttet til barnehagestruktur. Gildeskål og Hamarøy har rundt 17 barn per kommunal barnehage. Bodø, som ligger i den andre enden av skalaen, har rundt 45 barn per barnehage.

Avslutningsvis har vi tatt for oss utdanningsnivået til de ansatte. Dette er både en kostnadsdriver og samtidig et tegn på kvalitet i barnehage tilbudet til innbyggerne i kommunene.



**Tabell 3: Andel ansatte i alt med barnehagelærerutdanning alle barnehager av totalt ansatte i alt alle barnehager, Kilde KOSTRA**

Vi ser av tallene i figuren over at Sørfold kommune har en høy andel ansatte med relevant utdanning. Dette kan således bidra til å forklare hvorfor Sørfold har de høyeste utgiftene til dette tjenesteområdet. Bodø kommune har den neste høyeste andelen av barnehageansatte med relevant utdanning. Til tross for dette ser vi at kommunen har de laveste utgiftene til dette tjenesteområdet av alle Saltenkommunene, med unntak av Gildeskål. Dette kan således innebære at Bodø kommune, som det største kommunen i Salten, har betydelige stordriftsfordeler knyttet til dette tjenesteområdet.

Den siste faktoren, som ikke er berørt i rapporten til Utdanningsdirektoratet, omhandler i hvilken grad kommunen har valgt å fordele finansieringen av driften av barnehagene. Både Beiarn og Sørfold, som ligger høyt på netto driftsutgift per barn i barnehage, har en lav finansieringsgrad fra oppholdsbetaling. I Beiarn dekker oppholdsbetalingen med 10 % av utgiftene til driften av barnehagene, mens i Bodø dekker den 17,4 %.

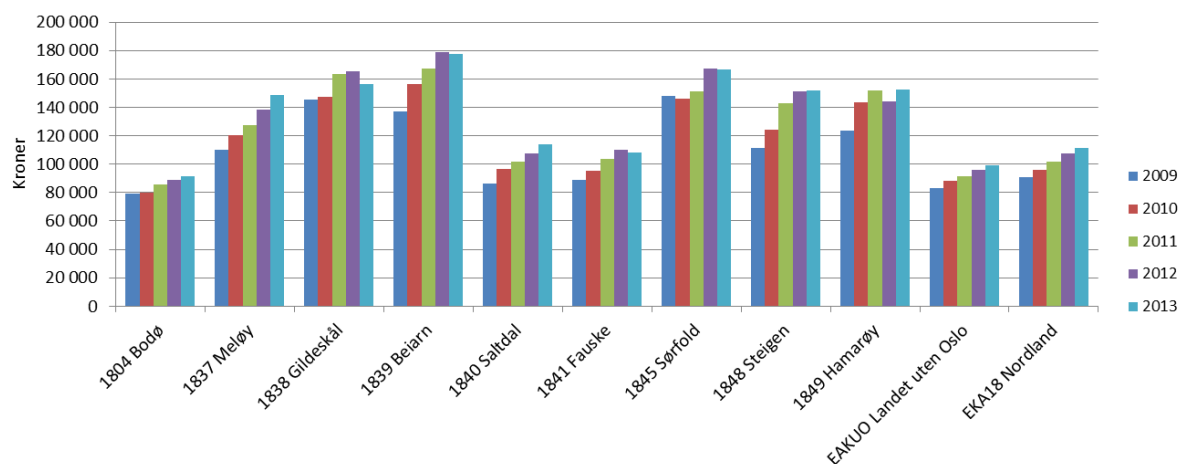
### 3.3.2. En endret kommunestruktur vil kunne påvirke tjenesteområdet i Salten innenfor barnehagesektoren

En ny kommunestruktur vil nødvendigvis ikke ha de dramatiske endringene på barnehagesektoren i Salten, ettersom barnehagene vil mest sannsynlig være lokalisert der de er per dags dato. Dette innebærer at smådriftsulempene fortsatt vil være til stede ettersom man er avhengig av å beholde barnehager i små kommuner hvor det er relativt sett få barn. Det som derimot kan bli endret er innslaget av private barnehager i kommuner som per dags dato ikke har dette. En ny storkommune i Salten vil således ha en relativt stor andel med private barnehager (gitt at Bodø er en del av denne nye kommunen). Dette kan således bidra til å redusere utgiftene noe på sikt. I tillegg så vil kommuner som i dag har en relativt høy andel med barn som får ekstrahjelp kunne dra fordel av å være en del av større fagmiljø i en ny storkommune. Herunder kan man dra nytte av kompetansen til en rekke ansatte og vil kunne således bidra til å gi barn med ekstra behov et bedre tilbud. Mangel på spisskompetanse er også noe som ble vektlagt av representanter fra de mindre kommunene på heldagssamling med BDO. Videre vil det være mulig for en ny kommune å standardisere oppholdsbetalingen, slik at man utnytter kommunens inntektsmuligheter under forutsetning av at det er politisk tilslutning til dette.

### 3.4. Grunnskole

#### 3.4.1. Beskrivelse og forklaring på utgiftsforskjeller

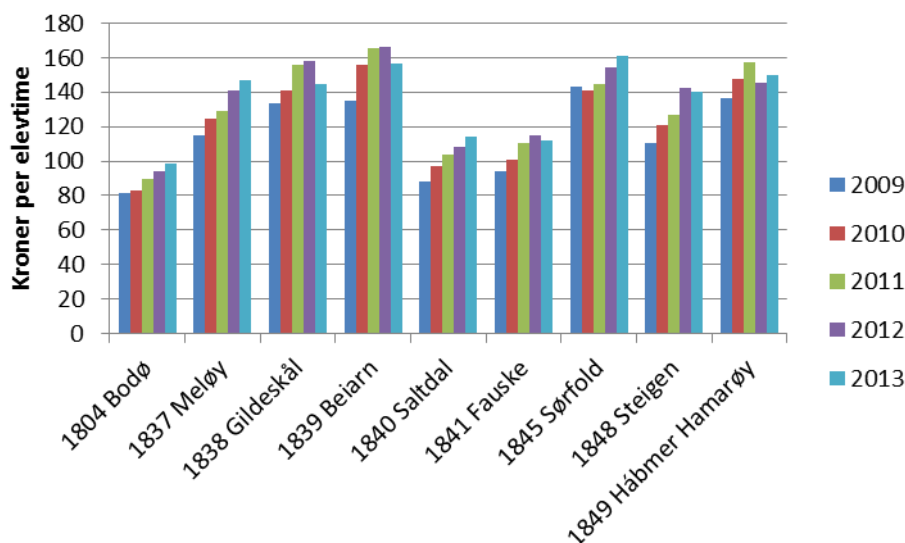
I dette delkapittelet har vi sett på grunnskolen i de ulike kommunene. Vi har, ved bruk av informasjon fra KOSTRA og GSI forsøkt å analysere årsaker til kostnadsforskjeller mellom de ulike kommunene.



Figur 13: Netto driftsutgifter til grunnskole per innbygger 6-15 år i perioden fra 2009 til 2013, kilde: KOSTRA

I figuren over har vi tatt for oss kommunenes utgifter knyttet til grunnskole pr innbygger fra 6 til 15 år. Det er også innenfor dette tjenesteområdet store forskjeller mellom kommunene. Til forskjell fra barnehagedrift er det derimot mer fremtredende at minste kommunene har høyere utgifter per innbygger fra 6-15 år. Vi ser tydelig at fordelene knyttet til det å være en stor kommune er en årsaksfaktor som forklarer mye av variasjonen i utgifter. Større kommuner, som Bodø, har ofte større skoler sammenlignet med de mindre kommunene. Bodø kommune har også lavere netto driftsutgifter sammenlignet med landet uten Oslo og gjennomsnittet for kommunene i Nordland. Beiarn kommune har de høyeste utgiftene til grunnskolen med nesten 180 000 kr pr innbygger i alderen 6-15 år.

Ser på kostnadene knytte til det å produsere en elevtime er bildet relativt likt. Bodø, Saltdal og Fauske har betraktelig lavere kostnader per elevtime sammenlignet med de andre kommunene.

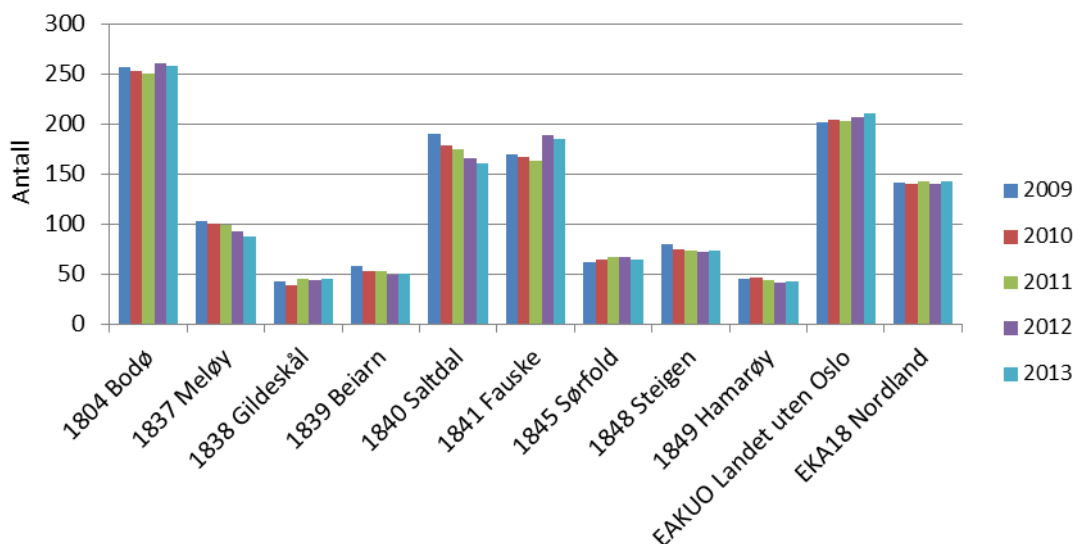


Figur 14: Netto driftsutgifter til grunnskole (202) per elevtime, kilde KOSTRA

For å kunne forklare årsakene til kostnadsforskjeller mellom de ulike kommunene har vi tatt utgangspunkt i følgende forklaringsvariabler:

- Skolestørrelse (antall elever per skole)
- Gjennomsnittlig gruppestørrelse per undervisningstrinn
- Andel elever i spesialundervisning
- Kompetanse blant lærerne

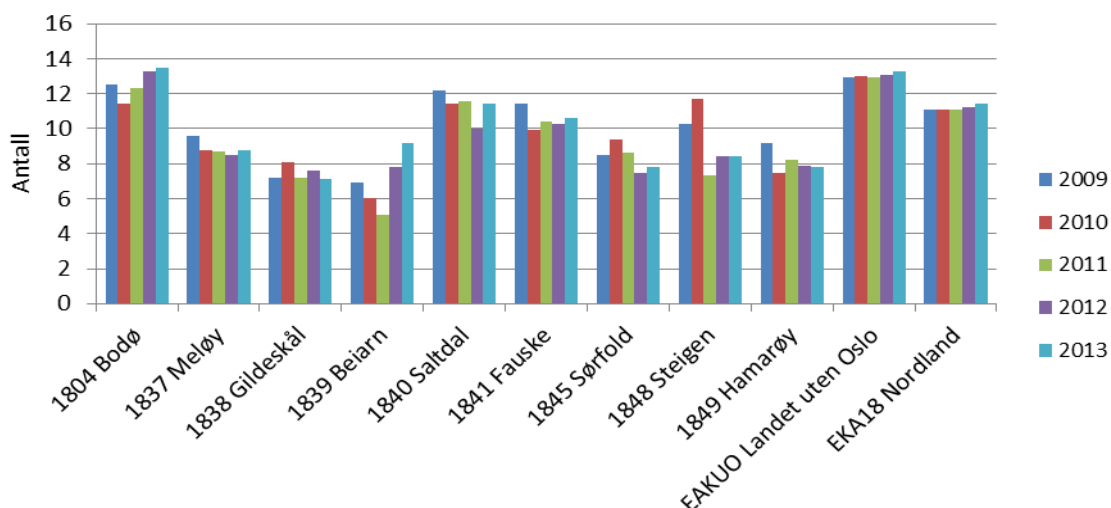
Om vi først ser på antall elever per skole ser vi at de kommunene som har lavest utgifter også har det høyeste antall elever per kommunale skole.



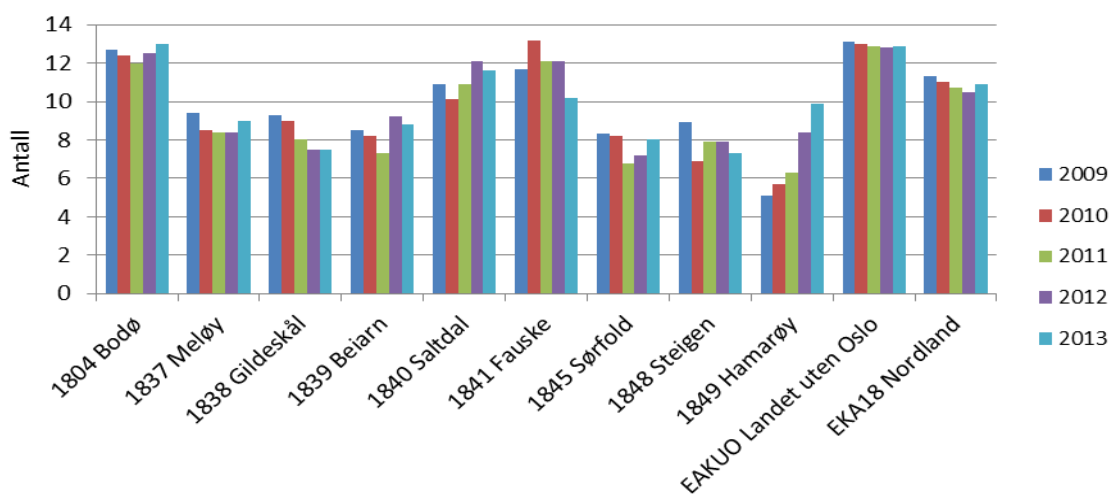
**Figur 15: Elever per kommunale skole, kilde KOSTRA**

Gjennomgående ser vi at de små kommunene har et betraktelig lavere antall elever per kommunale skole. Dette medfører at grunnkostnadene ved å drive en skole som f.eks rektor, inspektør, kontorpersonale og vaktmester deles på færre elever, enn ved skoler som har færre elever, og dermed får en høyere kostnad. Det må i tillegg bemerkes at innenfor de store kommunene er det også skoler som må defineres som små, eksempelvis Kjerringøy skole med 30 elever og Sulitjelma skole med 46 elever.

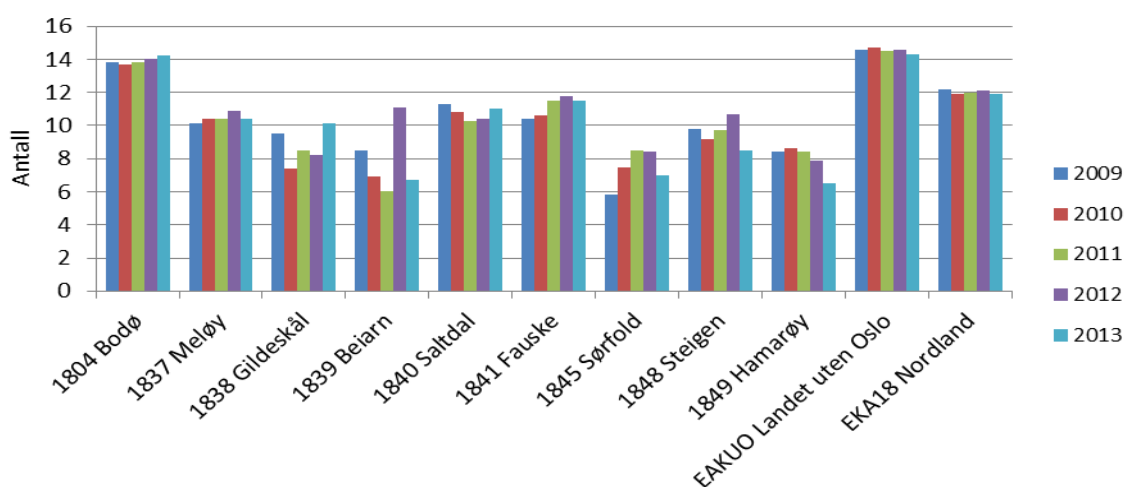
Gjennomsnittlig gruppestørrelse per årstrinn er en annen faktor som vil påvirke kostnadene på dette tjenesteområdet. For da å kunne undervise én gruppe elever i en uke, kreves det flere årsverk lærerressurser i ungdomsskolen enn i mellomtrinnet, og enda flere enn i småskoletrinnet.



Figur 16: Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.-4.årstrinn, kilde KOSTRA



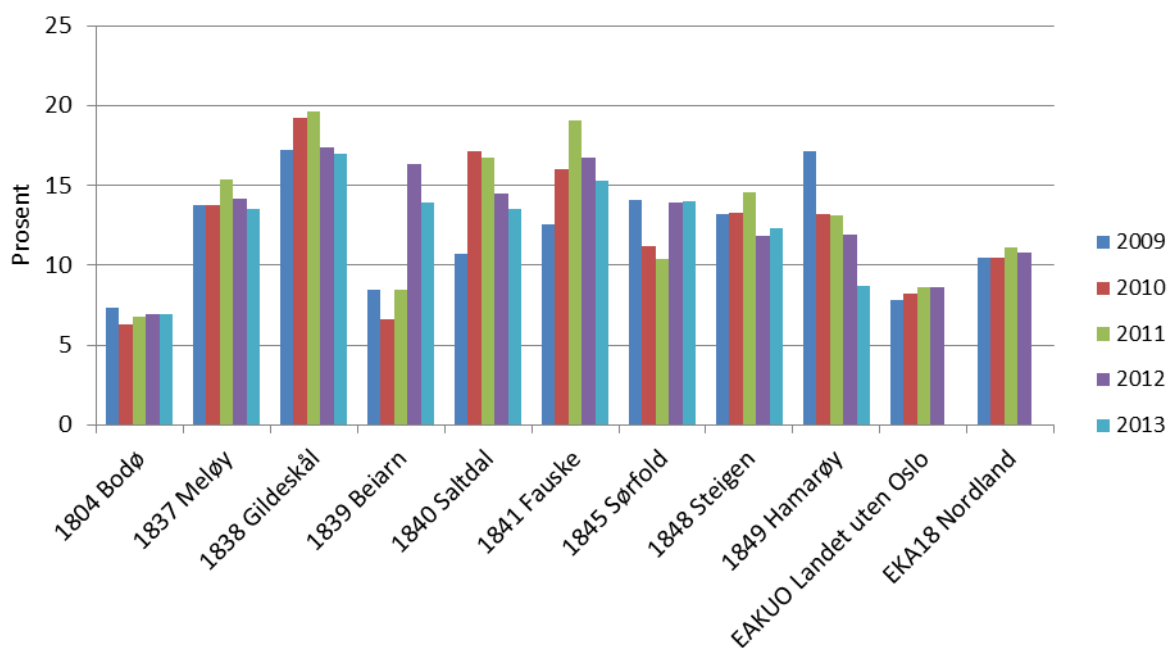
Figur 17: Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 5.-7.årstrinn, kilde KOSTRA



Figur 18: Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.-10.årstrinn, kilde KOSTRA

I figurene over har vi analysert gruppestørrelse innenfor tre ulike årstrinnsgrupper. Her igjen ser vi at bildet er det samme. Bodø, Saltdal og Fauske har den høyeste gjennomsnittlige gruppestørrelsen. Konkret så medfører dette at hver lærer i Bodø har flere elever i gruppen når de er i en undervisningssituasjon.

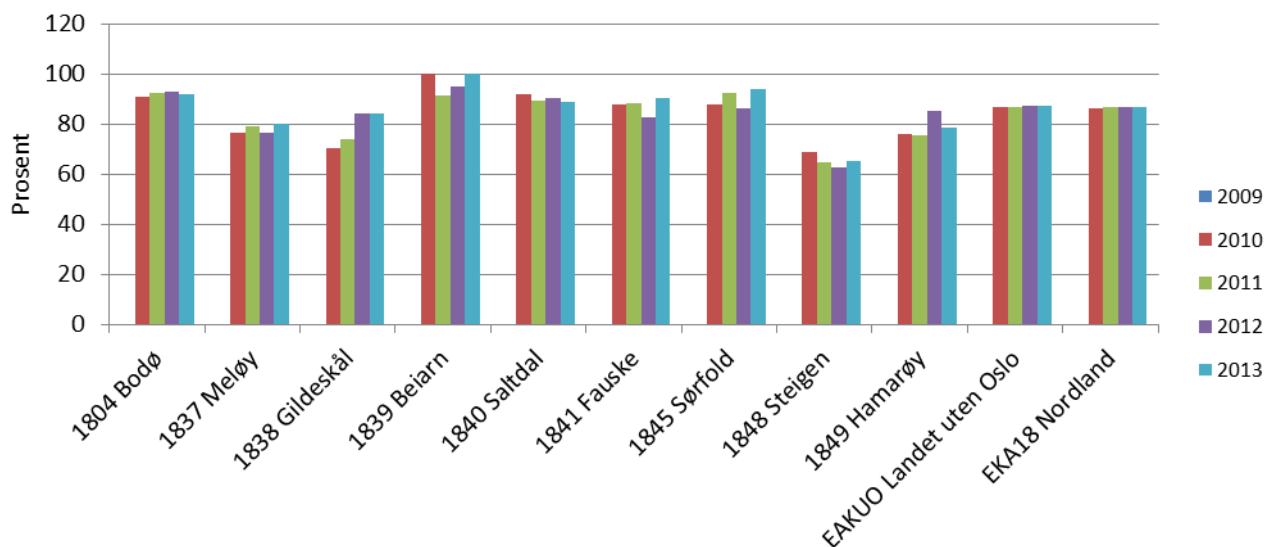
Det neste vi har sett på er spesialundervisning. Dette binder ofte opp store ressurser i forbindelse med grunnskoleopplæring målt i kroner per elev. Ser vi på andelen elever som får spesialundervisning ser vi at det er stor variasjon mellom kommunene.



Figur 19: Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, Kilde KOSTRA

Eksempelvis har Bodø kommune den laveste andelen elever med spesialundervisning i Salten. På den andre siden av skalaen finner vi Gildeskål med den høyeste andelen elever som mottar spesialundervisning. For kommunen i Salten ser vi at den gjennomsnittlige andelen av elever som får spesialundervisning har gått ned fra 13,8 prosent i 2011 til 12,8 prosent i 2013. Et annet forhold som spiller inn på kostnadsbildet er omfanget på spesialundervisningen målt i antall tildelte timer sett i forhold til det totale antall timer til undervisning som kommunene har tilgjengelig. Hamarøy bruker 9,9 % av de tilgjengelig undervisningstimerne til spesialundervisning, mens i den andre enden av skalaen finner vi Fauske som bruker 27,3 %. Ut fra et kostnadsperspektiv vil det være viktig for kommunen å organisere undervisningen på hensiktsmessig måte. I hvilken grad dette bildet kommer til å endres i etterkant av en endring i kommunestrukturen er usikkert, ettersom dette er vedtak som er knyttet til den enkelte elev etter særskilt utredning og vedtak.

Avslutningsvis har vi sett på kompetansen til de ansatte i de ulike kommunene. Variasjonene mellom kommunene er mindre, men det er allikevel noen interessante funn. Små kommuner som Steigen og Hamarøy har en lavere andel lærer med relevant høyere pedagogisk utdanning. Steigen spesielt ligger rundt 20 % under landsgjennomsnittet. De mindre kommunene har også fortalt at rekruttering av relevant personell er en utfordring, noe som tallene gjenspeiler her. I en ny storkommune vil det nok fortsatt være utfordrende å få tilstrekkelig kompetent personell i de ulike kommunene.



Figur 20: Andel lærere med universitets-/høgskoleutdanning og pedagogisk utdanning, Kilde KOSTRA

### 3.4.2. En endret kommunestruktur vil trolig ikke påvirke tjenesteområdet i Salten innenfor grunnskolesektoren

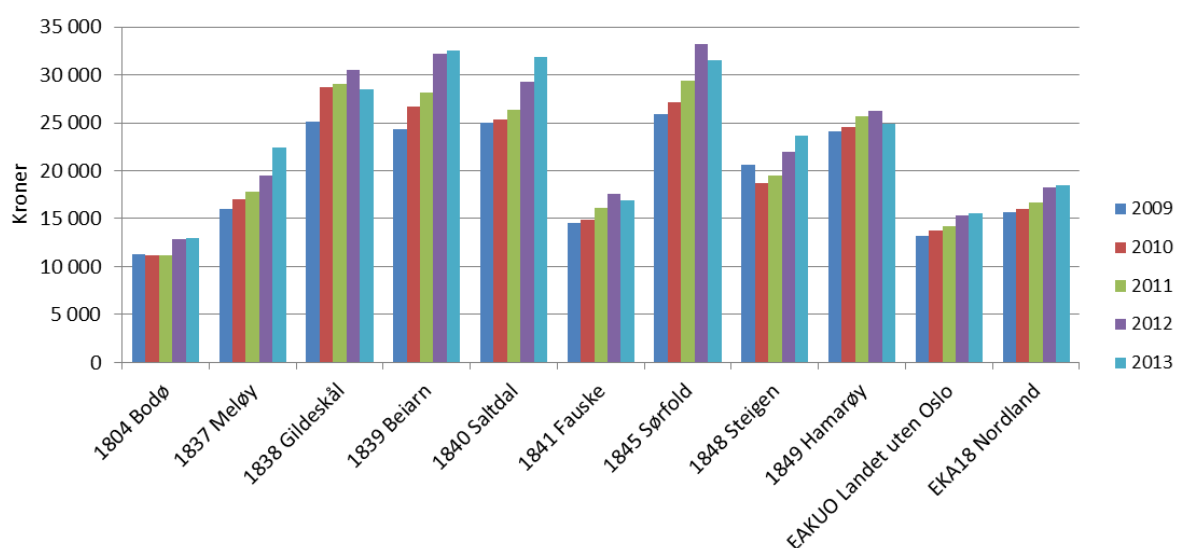
En ny kommunestruktur vil nødvendigvis ikke ha de store endringene på grunnskolesektoren i Salten ettersom skolene vil være lokalisert der de er per dags dato. Dette innebærer at smådriftsulempene fortsatt vil være til stede ettersom man er avhengig av å beholde skoler i små kommuner hvor det er relativt sett få barn.



### 3.5. Pleie og omsorg

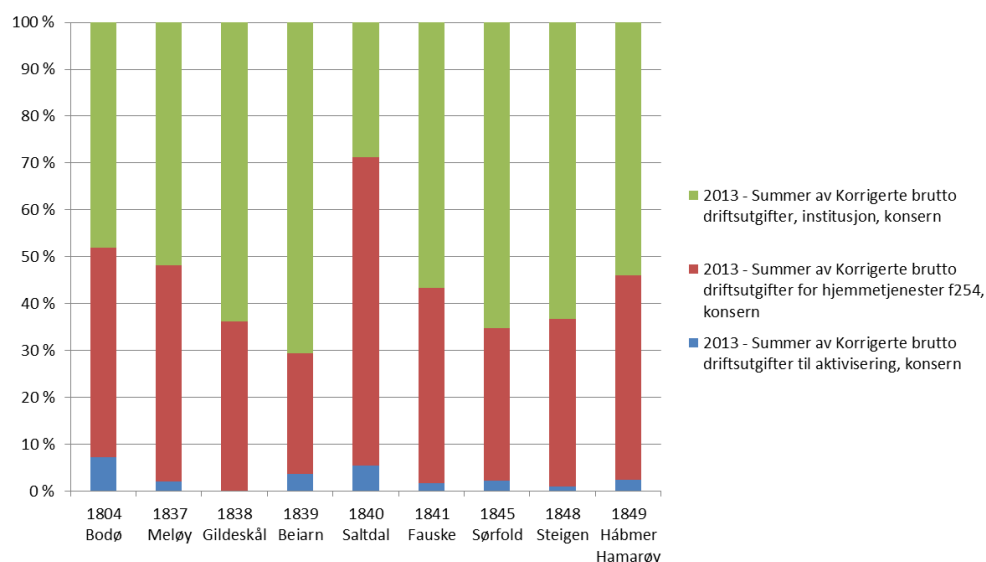
#### 3.5.1. Beskrivelse og forklaring på utgiftsforskjeller

Innenfor pleie- og omsorgsfeltet er det en rekke tjenester som er svært ressurskrevende for kommunene. I den første oversikten har sett på de samlede utgifter til dette tjenesteområdet per innbygger i årene fra 2009 til 2013. Det er viktig å merke seg at dette tjenesteområdet dekker kostnadene knyttet til dagtilbud, hjemmetjenestetilbud og institusjonstilbud til eldre og personer med funksjonsnedsettelse. Vi ser at det også her er relativt store forskjeller mellom kommunene. De to største kommunene i regionen, Bodø og Fauske har lavere netto driftsutgifter per innbygger sammenlignet med de øvrige kommunene i regionen. Gjennomsnittet for de to største kommunene er rundt 15 000 kr per innbygger. Til sammenligning er gjennomsnittet for de fem minste kommunene nesten 30 000 kr. Bodø er den eneste kommunen som har lavere gjennomsnittsutgifter per innbygger sammenlignet med landet uten Oslo og Nordland.



Figur 21: Netto driftsutgifter til pleie- og omsorgstjenester per innbygger år i perioden fra 2009 til 2013, kilde: KOSTRA

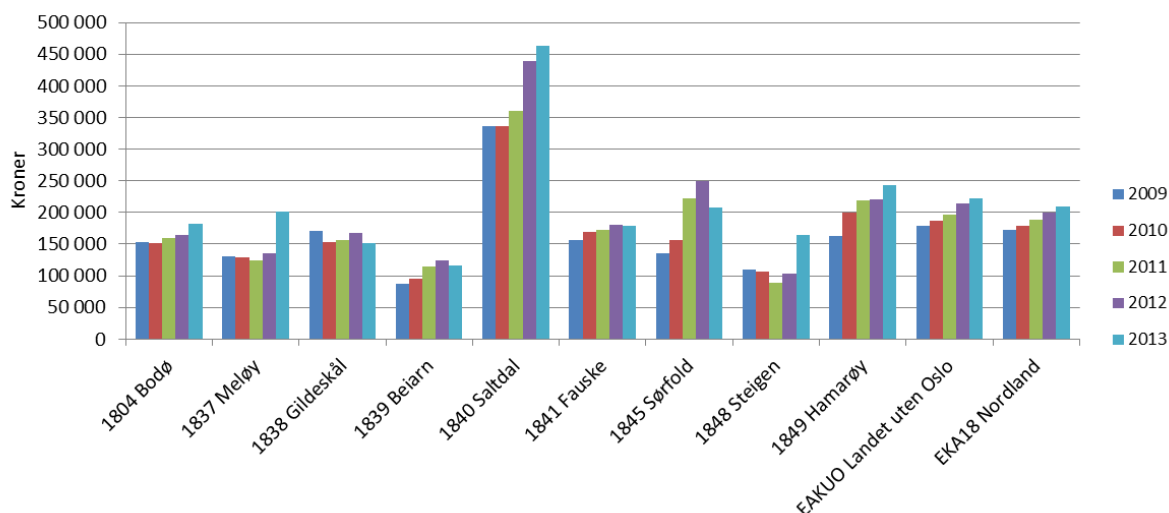
Til tross for at det er tydelige forskjeller mellom kommunene så gir dette nøkkeltallet lite informasjon om hvorfor det er store forskjeller mellom kommunene. Det gir heller ingen forklaring på hvilke tjenesteområder som er mest ressurskrevende for de ulike kommunene. I figuren under har vi illustrert den prosentvise fordelingen mellom primærtjenestene innenfor pleie- og omsorgsfeltet.



Figur 22: Prosentvis fordeling av tjenester knyttet til pleie- og omsorg i 2013, Kilde KOSTRA

Tallene i figuren over viser at Salten kommunene har ulik ressursbruk knyttet til de ulike tjenestene. Saltdal eksempelvis bruker nær 70 prosent av de totale korrigerte brutto driftsutgiftene på hjemmetjenester, noe som i hovedsak kan forklares ut fra et høyt antall vertskommunebeboere. Beiarn på den andre side bruker over 70 % av utgiftene på institusjonstjenester, noe som kan forklares med at kommunene har en svært høy andel av befolkningen som får tjenestetilbud i institusjon.

For videre å analysere dette tjenesteområdet har vi valgt å se separat på hjemmetjenester og tjenester knyttet til institusjon. Dette er fordi årsaker til utgiftsforskjeller som antall brukere eller brukertyngde fanges ikke opp i de overordnede nøkkeltallene.



Figur 23: Korrigerte brutto driftsutgifter per mottaker av hjemmetjenester fra 2009 til 2013, kilde: KOSTRA

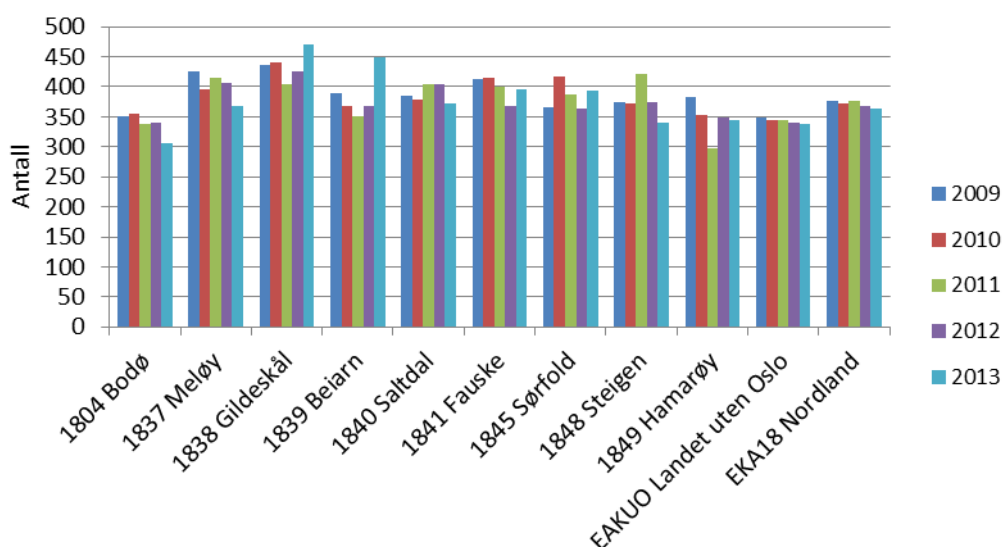
Om vi eksempelvis ser på brutto driftsutgifter per mottaker av hjemmetjenester så er forskjellene mellom kommunene mindre, med unntak av Saltdal kommune. Som vi har kommentert over har Saltdal fortsatt mange vertskommunebeboere. Korrigere man for tilskudd kommunen mottar for å yte tjenester til denne gruppen kommer Saltdal ned på et nivå som er på linje med Hamarøy. Beiarn har de laveste korrigerte brutto driftsutgiftene per mottaker av hjemmetjenester. Dette kan

forklares med at de har relativt sett mange mottakere av hjemmetjenester, men at hver bruker har et lavt bistandsbehov.

Under har vi sett videre på dekningsgraden blant ulike aldersgrupper. En variasjon i dekningsgrad kan være en viktig forklaring på eventuelle forskjeller mellom ressursbruken i kommunene. Vi har synliggjort dette ved å se på to aldersgrupper:

- 0-67 år
- Over 80 år

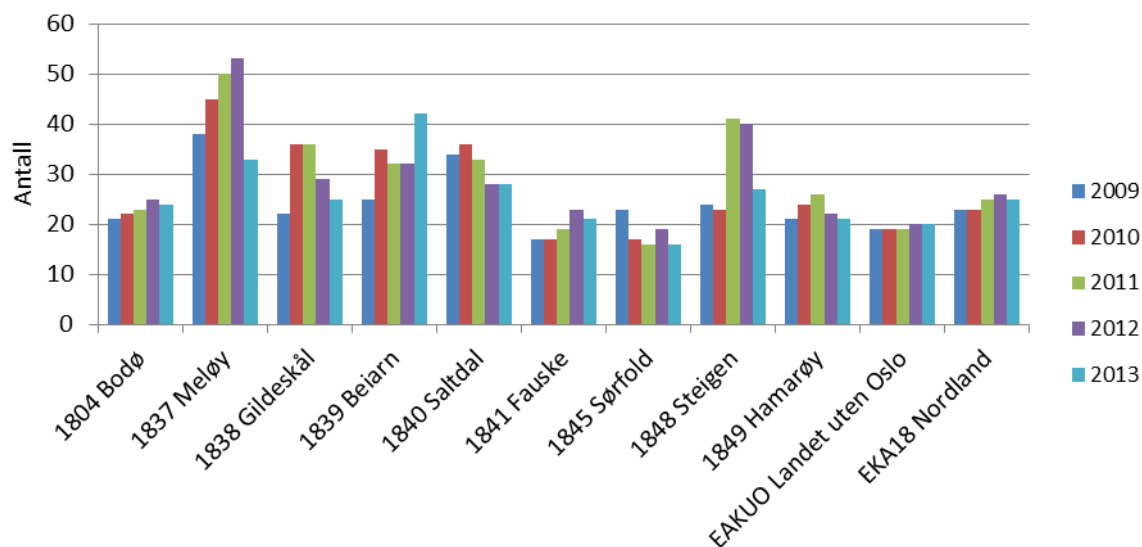
Grafen under viser at det er forholdsvis liten variasjoner mellom kommunene i andel over 80 år som mottar hjemmetjenester.



**Figur 24: Mottakere av hjemmetjenester, pr. 1000 innb. 80 år og over., kilde KOSTRA**

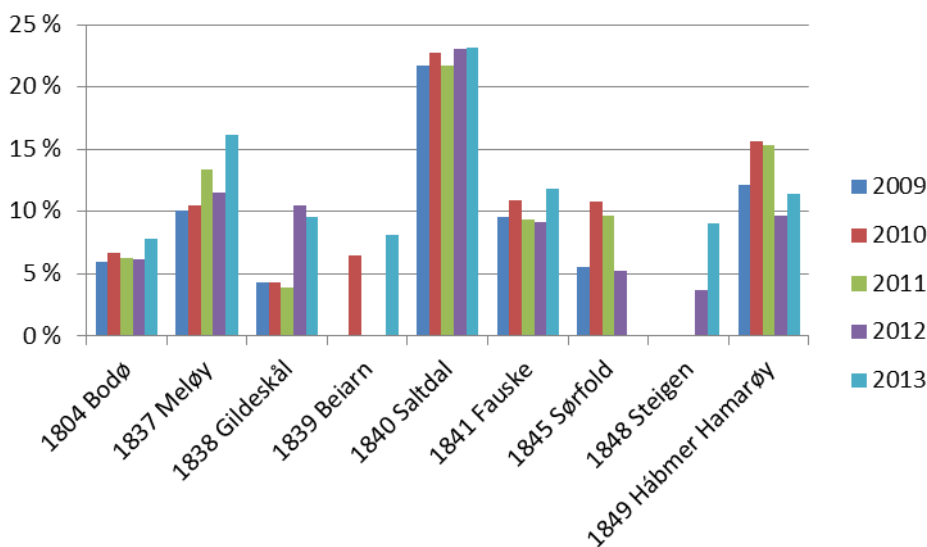
Vi ser i figuren under at Bodø, sammenlignet med de andre Saltenkommunene har en relativ lav andel mottakere av hjemmetjenester i gruppen over 80 år.

Ser vi derimot på gruppen fra 0-66 år som i KOSTRA inkluderer tyngre brukere som personer med nedsatt funksjonsevne ser vi at Saltdal har et forholdsvis høyt antall brukere sammenlignet med landsgjennomsnittet. Beiarn kommune har den høyeste andelen brukere innenfor denne aldersgruppen. Kommunen har derimot de laveste utgiftene per innbygger i Salten.



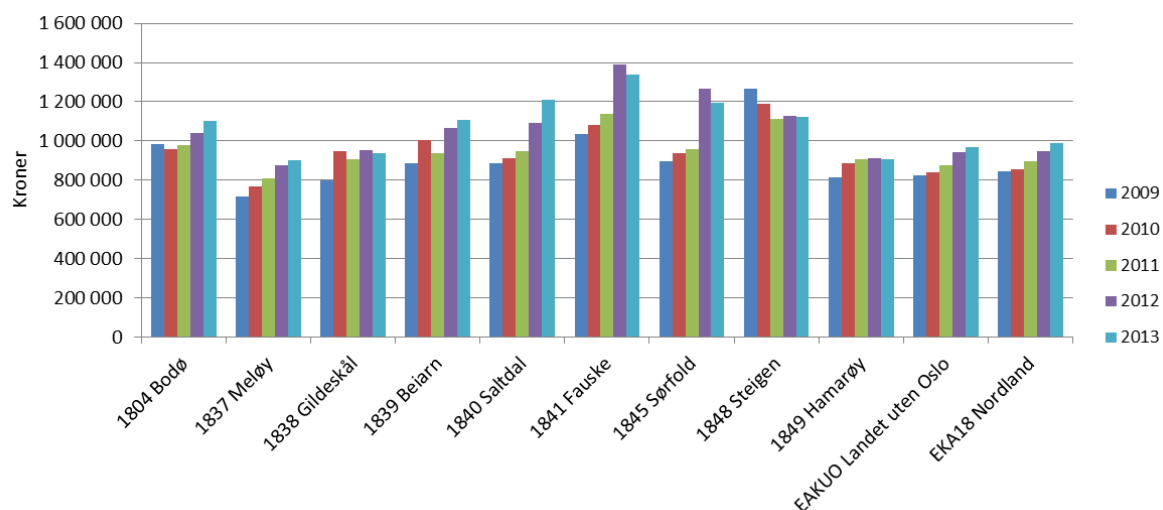
Figur 25: Mottakere av hjemmetjenester, per 1000 innb. 0-66 år, kilde KOSTRA

Årsakene til at Saltdal på den ene siden har svært høye utgifter per innbygger til dette tjenesteområdet, og Beiarn på den andre side har relativt sett lave utgifter kan forklares ved å se nærmere på brukertyngden i kommunene innenfor hjemmetjenester. I figuren under ser vi at i Saltdal er over 25 % av brukerne mottakere med omfattende bistandsbehov. Dette skyldes trolig at kommunen har mange vertskommunebeboere fra den tidligere HVPU-institusjonen Vensmoen. Beiarn på den andre siden, som har relativt sett mange mottakere i aldersgruppen 0-66 år, har svært få brukere med omfattende bistandsbehov.



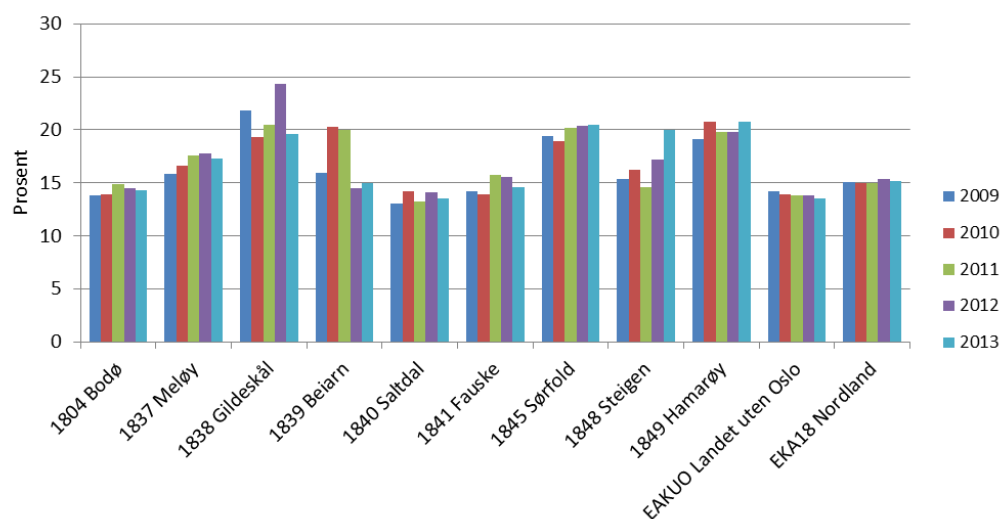
Figur 26: Andel hjemmetjenestemottakere med omfattende bistandsbehov av mottakere av hjemmetjenester i alt, Kilde KOSTRA

Om vi deretter ser på utgiftene per kommunale institusjonsplass, så kan for vente at bilde er noe annerledes. Det vil si at de kommunene som bruker den største andelen av pleie- og omsorgsutgiftene på institusjonstjenester er mer fremtredende. Gildeskål, Beiarn, Sørfold og Steigen bruker alle over 60 % av den totale pleie- og omsorgsutgiftene på dette tjenesteområdet. Av disse har Sørfold de høyeste utgiftene per innbygger. Fauske, som bruker over 50 % av de totale utgiftene på dette området, brukte i 2013 over 1 300 000 kroner per bruker. Saltdal som vi så lå høyt på hjemmetjenester ligger også høyt i oversikten som er presentert under. Noe av dette kan selvfølgelig skyldes dekningsgrader og noe kan skyldes brukertyngde. I de neste avsnittene skal vi se nettopp på dette.



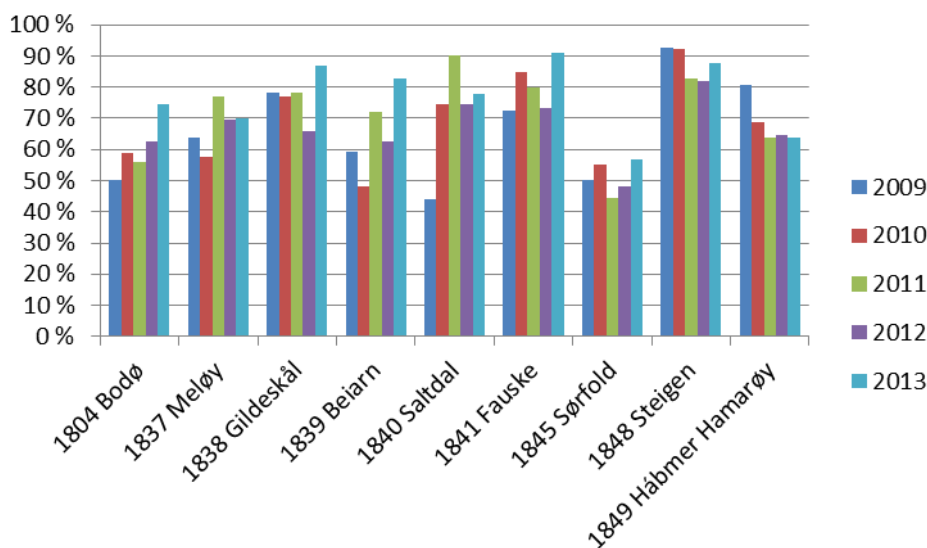
Figur 27: Korrigerte brutto driftsutgifter pr kommunal institusjonsplass fra 2009 til 2013, kilde: KOSTRA

I figuren under har vi synliggjort andelen innbyggere over 80 år som bor på institusjon. Her ser vi at Sørfold og Hamarøy har den høyeste andelen brukere på institusjon i Salten. Den førstnevnte kommunen har også relativt sett høye utgifter per innbygger. Årsaker til kostnadsforskjeller kan også skyldes brukersammensetting og brukertyngde. Tallene i figuren under tar ikke høyde for hvor krevende de ulike beboerne på institusjon er.



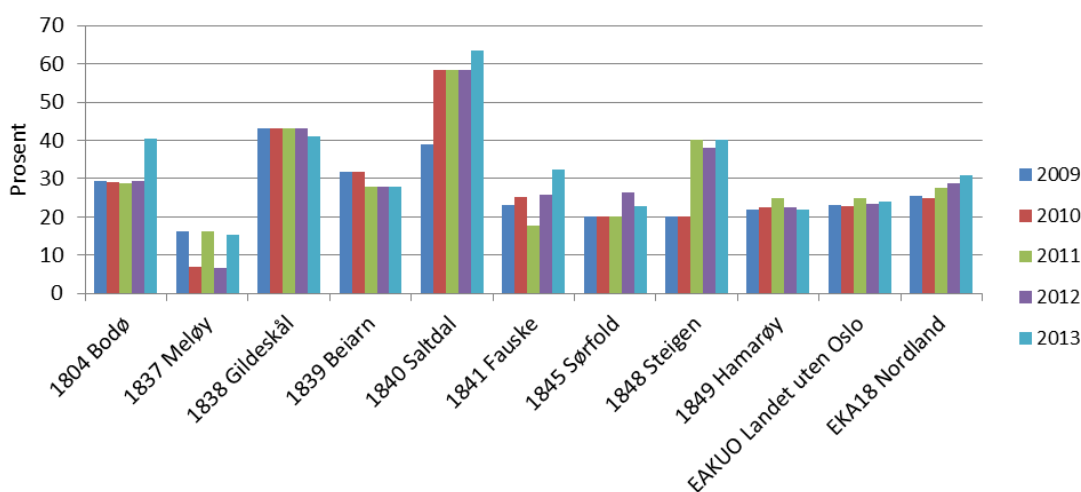
Figur 28: Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon, kilde KOSTRA

I figuren under har vi tatt for andel institusjonsmottakere med omfattende bistandsbehov. Her ser vi at Fauske har de mest krevende brukerne av kommunene i Salten. Dette forklarer således hvorfor de har relativt sett høye utgifter per innbygger.



Figur 29: Andel institusjonsbeboere som har omfattende bistandsbehov av beboere i institusjon i alt, Kilde KOSTRA

Et annet mål på dette kan være andel plasser i skjermet avdeling. I figuren under ser vi at Saltdal har det høyeste antall plasser i skjermet enhet. Saltdal er også blant kommunene som har de høyeste utgiftene til institusjonstjenester i Salten.



Figur 30: Andel plasser i skjermet enhet for personer med demens i forhold til totalt antall institusjonsplasser som er lokalisert i kommunen, kilde KOSTRA

### 3.5.2. En endret kommunestruktur vil trolig kunne påvirke tjenesteområdet i Salten innenfor pleie- og omsorgssektoren

I forrige delkapittel har vi sett at det er tydelig sammenheng mellom kostnader og brukertyngde. Vi har også sett at den største kommunen Bodø har relativt sett lavere utgifter til dette tjenesteområdet. Uavhengig av hvilke kommuner som ønsker å slå seg sammen så vil fortsatt tjenestene måtte produseres lokalt i de ulike tettstedene i Saltenregionen. Dette innebærer at man ikke nødvendigvis kan dra fordel av stordriftsfordeler vedrørende den daglige utførelsen av hjemmetjenester og institusjonstjenester. Det som derimot er klart er at større kommuner vil kunne være bedre rustet til å håndtere de utfordringene som den ventede eldrebeølggen vil medføre for

kommune-Norge, og ha bedre mulighet til å håndtere eventuelle nye oppgaver som overføres til kommunene i forbindelse med gjennomføringen av kommunereformen.

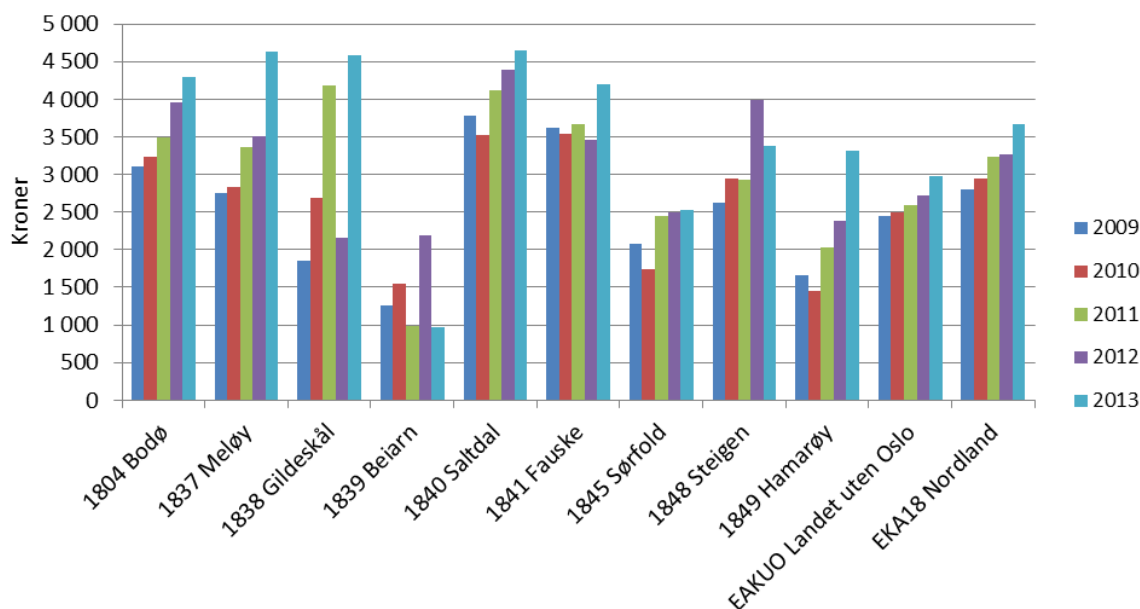
For Salten spesielt så forventer man en relativt stor økning i antall eldre. Dette vil påvirke både behovet for kompetanse og evnen til å tilby kvalitativt gode tjenester. Fra våre samtaler med representanter fra kommunene er det flere som har informert om at man har utfordringer knyttet til rekruttering av personell.

I tillegg, fra 1. januar 2016 skal alle kommuner ha etablert et øyeblikkelig døgntilbud. Dette tilbudet er rettet mot pasienter som har behov for medisinsk behandling, men hvor man ikke har behov for sykehusinnleggelse. Per dags dato vil dette være en utfordring for de fleste kommunene i Salten (med unntak av Bodø).

Vi vurderer det derfor slik at, på bakgrunn av den forventede demografiske utviklingen, behovet for nye tjenester og utfordringer man har i dag, at man vil kunne få synergieffekter ved å slå seg sammen. Man vil kunne etablere større miljøer som kunne være bedre i stand til å tilby ett bredt spekter av tjenester, og man vil kunne fri midler som går til administrative stillinger til tjenesteproduksjon.

### 3.6. Sosialtjenesten

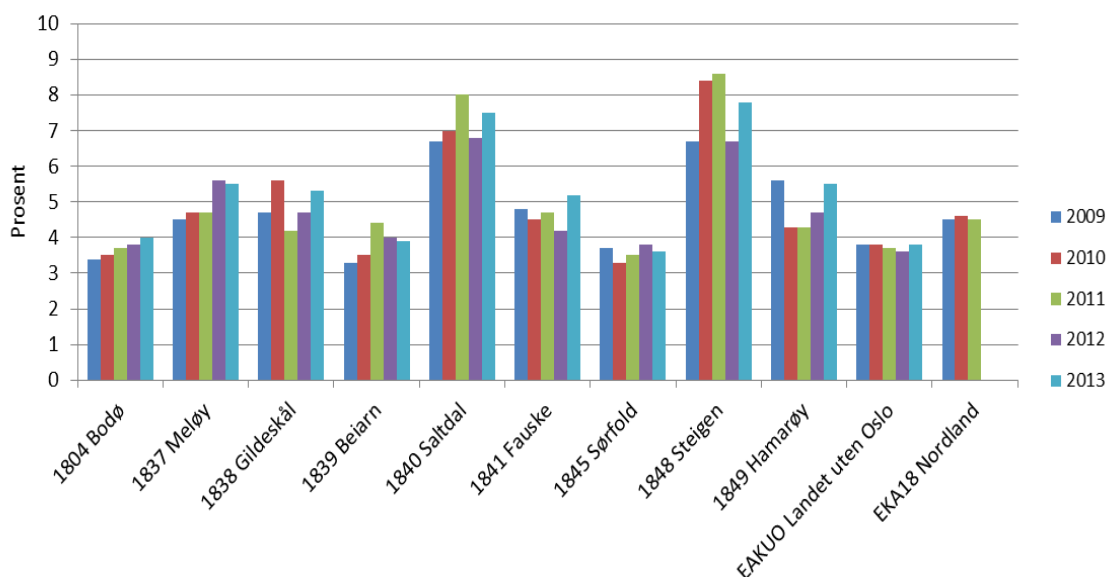
For dette spesifikke området så ser vi at det er store variasjoner mellom kommunene, og disse følger ikke det samme bildet som vi har sett tidligere i gjennomgangen.



Figur 31: Netto driftsutgifter til sosialtjenesten per innbygger 20-66 år i perioden fra 2009 til 2013, kilde: KOSTRA

Alle kommunen, med unntak av Beiarn, ligger over landsgjennomsnittet når vi ser på netto driftsutgifter per innbygger i målgruppen.

Vi ser derimot at det er relativt store forskjeller mellom de ulike kommunene i Salten om vi ser spesifikt på dekningsgraden innenfor dette tjenesteområdet.



Figur 32: Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggerne 20-66 år, Kilde KOSTRA

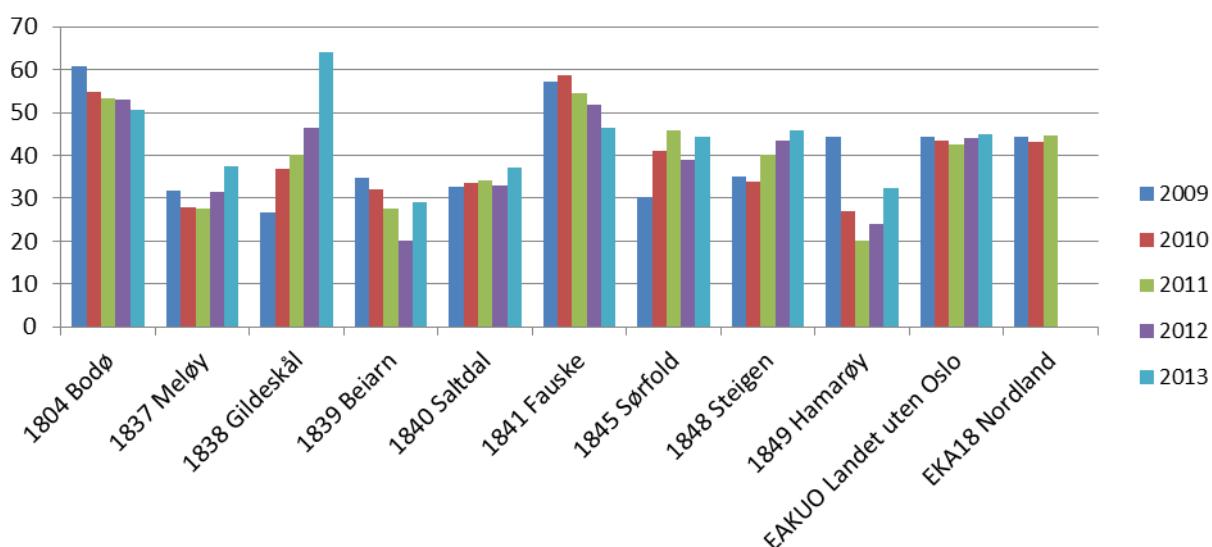
Vi ser at Beiarn som har de laveste utgiftene per innbygger, også har en lav andel brukere. Bodø har på den andre side en lav andel mottakere, men sammenlignet sett har høye utgifter per innbygger. For Steigen kommune ser vi at det er en klar sammenheng mellom utgifter og andel brukere.



Steigen kommune har en høyere andel av befolkningen som får sosialhjelp. Dette er også fanget opp gjennom inntektssystemet for kommunene, og ser man på delkostandsnøklene for sosialhjelpsområdet finner man at Steigen kommune skårer høyt på delkriteriene opphopningsindeks<sup>9</sup> og andel uføre. Saltdal kommune ligger også høyt på delkriteriet antall uføre. Dette er to kriterier som er vektet høyt innenfor dette delområdet.

For videre å kunne forklare hvorfor det er såpass stor variasjon mellom kommunene når vi ser på utgifter og dekningsgrad er vi avhengig av å analysere brukerne innenfor dette tjenesteområdet.

Ettersom sosialtjenesten er behovsprøvd, vil omfanget av hvor mye de ulike brukerne mottar være svært varierende. Det er derfor nyttig å se på andel mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde.



Figur 33: Andel mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde, kilde KOSTRA

Her ser vi at både Bodø og Gildeskål har en relativ stor andel mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde. Dette kan således forklare hvorfor de har relativt store utgifter per innbygger til dette tjenesteområdet. På den andre siden ser vi at Beiarn har en lav andel med sosialhjelp som hovedinntektskilde og en lav andel brukere. Dette forklarer således at kommunen har lave utgifter knyttet til dette tjenesteområdet. Fauske kommune har relativt sett høye utgifter til dette området, men en lav andel brukere sammenlignet med eksempelvis Saltdal og Steigen. Fauske har derimot en høy andel mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde og er en forklaring på hvorfor de har høye utgifter sammenlignet med gjennomsnittet for Nordland og gjennomsnittet for landet uten Oslo. Saltdal bruker en relativ stor andel driftsutgifter til sosialtjenesten per innbygger 20-66 sammenlignet med andre kommuner i Salten og gjennomsnittet for landet uten Oslo. Kommunen har en relativ lav andel brukere og relativt sett få mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde.

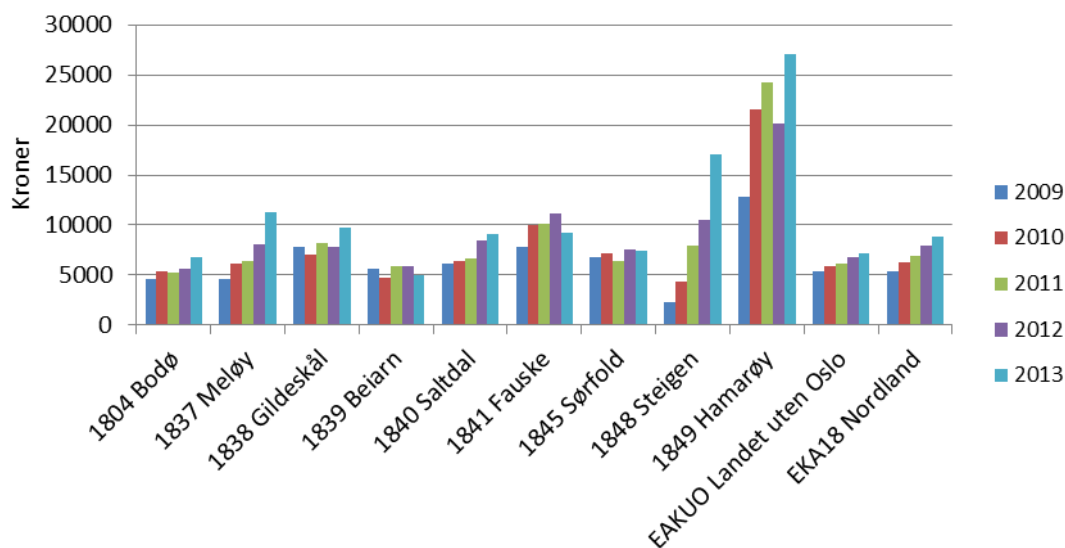
### 3.6.1. En endret kommunestruktur vil trolig kunne påvirke tjenesteområdet i Salten innenfor sosialtjenesten

Store deler av sosialtjenesten er organisert gjennom NAV. Hvordan denne tjenesten vil organiseres i forbindelse med en endring i kommunestrukturen vil avhenge av løsningen som velges, og de geografiske avstandene som kommer som følge av løsningen.

<sup>9</sup> Opphopningsindeksen består av antall skilte, ledige og fattige.

### 3.7. Barnevern

Innenfor barnevernstjenesten ser vi igjen et bilde som avviker fra tjenesteområdene barnehage og grunnskole. Det er særskilt to kommuner (Steigen og Hamarøy) som skiller seg ut med et høyt ressursbruk per innbygger i målgruppen.

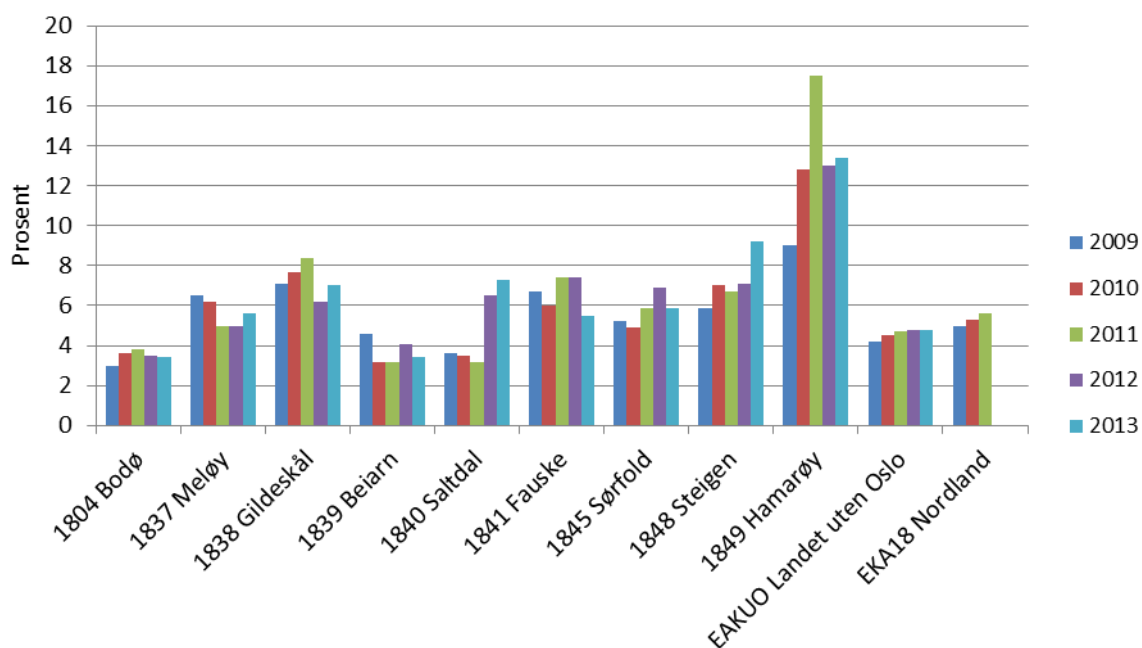


Figur 34: Netto driftsutgifter til barnevernstjenesten per innbygger 0-17 år i perioden fra 2009 til 2013, kilde: KOSTRA

Hamarøy og Steigen har vesentlig høyere utgifter enn de øvrige kommunene i Salten. For Hamarøy skyldes dette i stor grad (mer enn 50% av nettoutgiftene i 2013) at de har et tiltak for enslige mindreårige flyktninger (Hamarøy internasjonale senter). Dette er også synliggjort gjennom en høy andel barn med tiltak. Hamarøy har fått dekket utgiftene til senteret gjennom et tilskudd som kommunen mottatt fra staten, men dette blir ikke synliggjort i KOSTRA-statistikk ettersom tilskuddet er mottatt som generelle frie inntekter.

Hamarøy har etablert felles barnevernstjeneste med Tysfjord kommune. Den sistnevnte kommunen administrerer tjenesten som kalles Nord-Salten barnevernstjeneste.

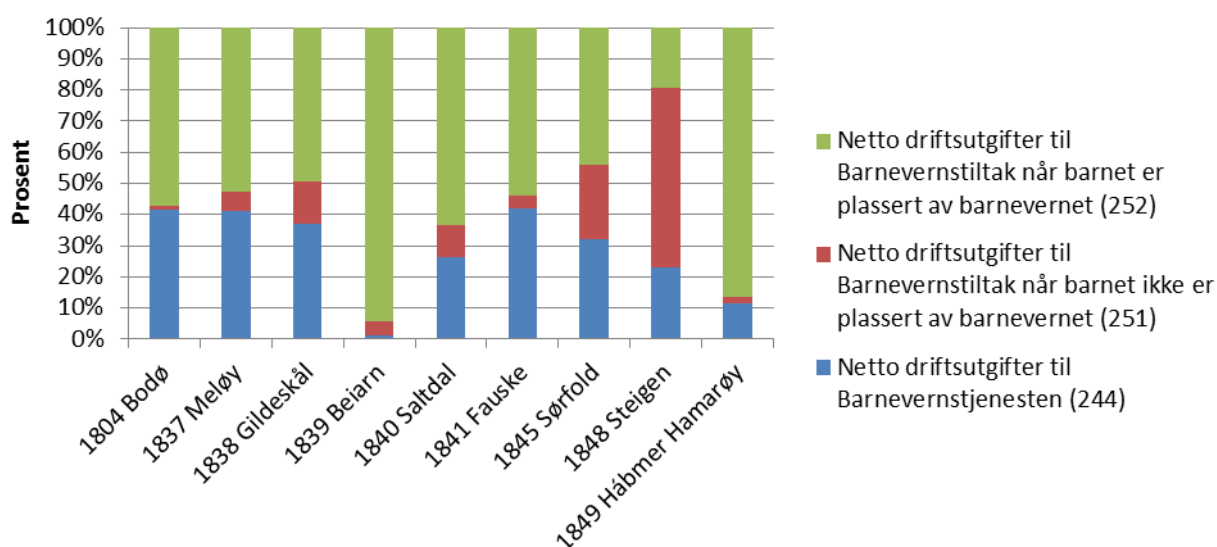
Steigen som er den andre kommunen med høyere forbruk til dette tjenesteområdet, har hatt en markant økning i utgiftene de siste fem årene. Antall barn som har hatt vedtak om tiltak i barnevernet har vært forholdsvis konstant frem til og med 2012, men i løpet av 2013 har det vært en økning på rundt 30 %.



Figur 35: Andel barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-17 år, Kilde KOSTRA

Grafen over synliggjør hvor stor del av befolkningen 0-17 år som har vedtak om barnevernstiltak. Denne viser at det er stor grad av sammenheng mellom mengde barn og kostnader til barnevernet.

Om vi ser mer spesifikt på de ulike funksjonene i KOSTRA knyttet til barnevern (figuren nedenfor) ser vi at det er relativt store forskjeller mellom kommunene. Eksempelvis har Beiarn kommune nesten utelukkende utgifter knyttet til barn som har plasseringstiltak, herunder institusjon eller fosterhjem (funksjon 252). Steigen kommune bruker, som den eneste kommunen i regionen, over 50 prosent av utgiftene til tiltak hvor barn ikke er plassert av barnevernet (funksjon 251). Dette kan inkludere utgifter til hjelpetiltak, plasser i sentre for foreldre og barn og tiltaksstillinger i barnevernstjenesten. I tillegg er det verdt å påpeke at Meløy og Bodø kommune bruker den største andelen av driftsutgiftene på drift av selve barnevernstjenesten (funksjon 244). Herunder finner vi utgifter til saksbehandling, barnevernsberedskap, sakkyndig bistand og tolk.



Figur 36: Forholdet mellom funksjon 244, 251 og 252 per kommune i KOSTRA. kilde KOSTRA

Avslutningsvis vil vi også påpeke at det ikke er noen sammenheng mellom kommunestørrelse og antall ansatte med relevant fagutdanning, noe som selvfølgelig også vil være kostnadsdrivende. Tall som viser dette har vi inkludert i det påfølgende kapitlet, som omhandler kommunenes rolle som myndighetsutøver.

### ***3.7.1. En endret kommunestruktur vil trolig kunne påvirke tjenesteområdet i Salten innenfor barnevernstjenesten***

Barnevernstjenesten er et av de fagområdene der det er mulig å tenke seg endringer i forlengelsen av en endring i kommunestrukturen. I dag er lite samarbeid mellom kommune i Salten på dette tjenesteområdet. Hamarøy deltar i et interkommunalt samarbeid med Tysfjord, Beiarn kjøper tjenester fra Saltdal og Meløy har startet sonderinger med andre kommuner i forhold til å etablere et samarbeid om denne tjenesten. For de aller fleste kommunene i Salten er dette områder som er forholdsvis små, målt i antall ansatte, men som kan være svært kostnadskrevende om ikke kommunene har personell med kompetanse og erfaring til å drive tjenesten. Ved utgangen av 2014 hadde fem av kommune i Salten fra 3,1 årsverk i denne tjenesten eller mindre. Dette indikerer på en stor grad av sårbarhet ved bytte av personell.

### 3.8. Behov for kompetanse

I delrapport A analyserte vi befolkningsprognoser i Salten på bakgrunn av statistikk fra SSB. Analysene viste at Salten vil ha et stort behov for tjenester knyttet til den forventede eldrebølgen. I følge middel alternativet til SSB så vil Salten kommunene oppleve en sterk vekst i antall personer over 80 år fra om lag 2020. Dette innebærer at kommunene vil ha et sterkt behov for kompetanse innenfor pleie- og omsorgssektoren. Våre analyser av ansatte i kommunene innenfor pleie- og omsorgssektoren viser også at flere kommuner har en betydelig lavere andel ansatte med fagutdanning sammenlignet med landet uten Oslo.

En annen dimensjon som er svært viktig å nevne er forholdet mellom antall yrkesaktive og antall pensjonister, som i delrapport A er vist gjennom andel voksne per eldre. Samlet for Salten vil man oppleve en reduksjon på om lag 23 % i 2040 sammenlignet med i dag. Dette bildet er likt for de fleste kommuner i landet noe som igjen innebærer at kommunene vil ha et effektiviseringsbehov innenfor de fleste tjenesteområdene, og spesielt knyttet til pleie- og omsorgstjenester. I et kommunereformperspektiv er det interessante spørsmålet om kommunesammenslåinger kan gi stordriftsfordeler og skape synergieffekter som vil gjøre det lettere å håndtere den forventede endringen i befolknings sammensetningen.

I følge ekspertutvalget vil større og mer robuste kommuner være bedre i stand til å håndtere de fremtidige utfordringene kommune-Norge står overfor. Større kommuner vil ifølge utvalget være mer robuste og følgelig ha et større handlingsrom sammenlignet med mindre kommuner.

På den andre siden så er avstandene en stor utfordring i Salten regionen. I et KS notat fra 2012 nevnes sentraliserte støttefunksjoner knyttet til kjøkken og vask for institusjoner og hjemmetjenesten som et tiltak for å bedre effektiviteten. Slike eksempler på samlokalisering kan være utfordrende når avstandene innad i Salten er store. Våre spesifikke vurderinger av kommunestrukturalternativer og avstandsproblematikken vil bli mer inngående vurdert i den endelige rapporten.

### 3.9. Økonomisk soliditet

Selv om det ifølge ekspertutvalget, ikke er en direkte sammenheng mellom økonomisk soliditet og kommunestørrelsen, er det sannsynlig at små kommuner er mer sårbare for økonomiske svingninger og evne til å håndtere uforutsette hendelser. God økonomisk kontroll og styring vil alltid være avgjørende for at kommunene skal kunne tilby innbyggerne gode og stabile tjenester. I Salten er spørsmålet derfor om man gjennom kommunesammenslåinger kan få større og mer robuste kommuner, og dermed få ett bedre utgangspunkt for å tilby innbyggerne et mer stabilt tjenestetilbud.

Vår gjennomgang av kommunenes driftsresultat i delrapport A viser at det er variasjon mellom kommune i Salten. Dette betyr ikke at Saltenkommunene gjennom sammenslåinger vil få en bedre økonomi på kort sikt, men det kan innebære at man på lengre sikt klarer å skape større stabilitet og økt handlingsrom. Fra vår undersøkelse av effekter av den danske kommunereformen svarte rundt 80 % av danske rådmenn at man hadde fått bedre kontroll og styring på økonomien, som følge av reformen.

Analyse av de økonomiske effektene som vil komme ut fra endringer i kommunestrukturen i Salten vil bli presentert i forbindelse med gjennomgang av ulike alternativer.

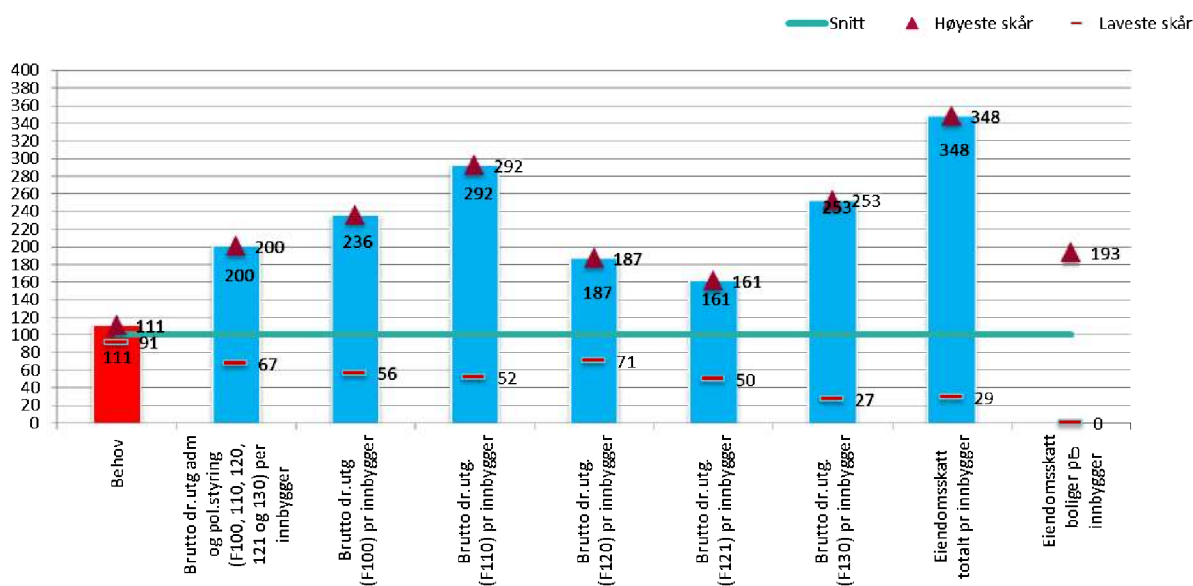
Eksempelvis vil vi benytte oss av tjenesteprofilanalyser i en vurdering av mulig økonomiske besparelser.

Tjenesteprofilanalysene benytter gjennomsnittet for de kommunene som er med i sammenligningen som et referansepunkt. Vi kan i denne modellen modellere ulike alternativer. Dette er satt lik 100 for alle indikatorene. I den grafiske presentasjonen av analysen er også skåret til den kommunen som ligger høyest presentert gjennom den røde trekanten, og den som skårer lavest er presentert med den røde streken. Hvordan den kommunen som er analysert skårer i forhold til gjennomsnittet er vist ved søylene. Tjenesteprofilen er bygget opp på følgende hovedområder:

- Behov: Beregnet gjennom bruk av kostnadsnøklene fra utgiftsutjevningmodellen til Kommunal- og regionaldepartementet. Synliggjort med den røde stolper.
- Ressursinnsats: Beregnet ved bruk av data fra KOSTRA. Synliggjort med blå stolper.
- Dekningsgrader: Beregnet ved bruk av data fra KOSTRA/SSB. Synliggjort med grønne stolper.
- Resultater: Data hentet fra andre offentlige kilder. Synliggjort med gule stolper.

Til forskjell fra en ren KOSTRA-analyse forklarer tjenesteprofilanalysen behovsforskjeller mellom kommunene og den viser enkelte viktige aktivitetsparametre som forklarer utgiftsnivået. Analysen er gjort med utgangspunkt i kommunens innrapporterte tall til ulike offentlige registre, og det er vesentlig for BDO å påpeke at denne analyseformen kun angir et mulig handlingsrom på et gitt tidspunkt. Av den grunn bør det kun brukes som et grunnlag for å vurdere hvor det kan være interessant å foreta nærmere analyser.

I figuren har vi tatt med et eksempel på tjenesteprofilanalyse for området administrasjon og styring.



**Figur 37: Tjenesteprofilanalyse av tjenesteområde Administrasjon og styring. Kilde: KOSTRA**

Modellen synliggjør de sammenslåtte kommunens ressursbruk sammenlignet med andre utvalgte sammenlignbare kommuner, og gjennom det får man beregnet et mulig potensial for reduksjon i ressursbruken. Modellen vil også synliggjøre hvilke effekter en sammenslåing vil ha for kriterienøklene for beregning av kommunens rammetilskudd.

### 3.10. Valgfrihet

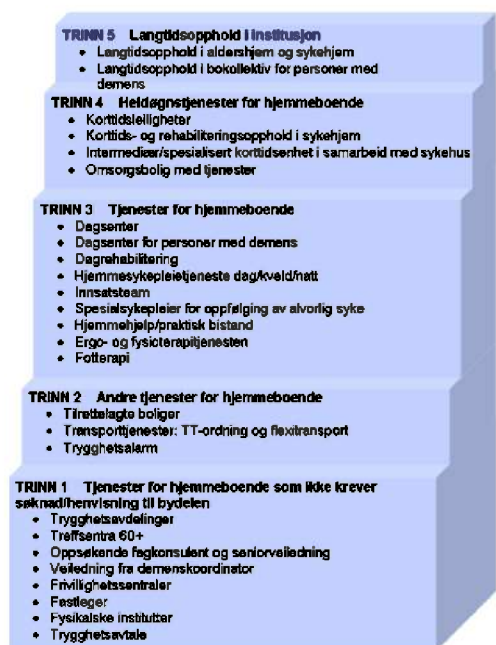
Teoretisk vil små kommuner være bedre egnet til å gi innbyggene sine mer skreddersydde løsninger. Med andre ord påpeker ekspertutvalgets delrapport at små kommuner gir bedre prioriteringseffektivitet.

Større kommuner kan på den andre siden gi innbyggerne ett bredere tilbud av ulike tjenester til innbyggerne. «Det gir økt valgfrihet for den enkelte innbygger. Innbyggere i store kommuner opplever i dag at de i større grad kan påvirke tjenestetilbud som eldreomsorg og grunnskole gjennom å velge tilbud (Ekspertutvalget, 2014, s. 58)».

Det er også viktig å påpeke at små kommuner med små fagmiljøer er sårbare med tanke uforutsette hendelser, eksempelvis sykdom. Små miljøer vil også ha færre ressurser til videreutvikling av tjenesten. En rapport fra Agenda (2006) viser at store kommuner, sammenlignet med mindre kommuner, har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta styrings- og utviklingsoppgavene i sentraladministrasjonen. For de minste kommunene ser det derimot ut til at det er betydelig kompetansemangler på dette området.

Innbyggere i større kommuner som Oslo, Trondheim eller Bergen vil alltid ha et bredere utvalg av tilbydere innenfor ulike tjenester. Eldre personer i Oslo har eksempelvis valgfrihet knyttet til valg av hjemmetjenesteleverandør. En slik type valgfrihet vil være svært vanskelig å oppnå i Salten, uavhengig av størrelse. Til det er avstandene for store og befolkningsgrunnlaget for lite. Det som større kommuner derimot har en bedre forutsetning for å tilby innbyggerne er ett bredere kommunalt tilbud innenfor ulike tjenester som eksempelvis pleie og omsorg. Ved å etablere større faglige miljøer og enheter vil man teoretisk være bedre egnet til å tilby innbyggerne sine ett bredt utvalg av tjenester. Dette har vi her eksemplifisert gjennom omsorgstrappen som Oslo kommune benytter seg av.

Det er en etablert praksis i kommunene for å tenke tjenestetilbud etter det såkalte LEON-prinsippet (Laveste Effektive Omsorgsnivå). Av LEON-prinsippet følger tanken om å organisere og utvikle tjenestetilbudet etter den såkalte omsorgstrappa, der det antas at brukere med høy egen mestringsevne tilbys tjenester lavest i omsorgstrappa og at brukeren vil ledes oppover i omsorgstrappa etter hvert som mestringsnivået avtar pga. alder eller økt funksjonshemming. En



motsatt tenkning vil for eksempel være å unngå å levere tjenester til eldre lengst mulig, for så å ha et omfattende tilbud til brukerne når de får omfattende pleiebehov. Det antas at dette vil medføre både lavere kvalitet for brukeren og høyere kostnad for kommunen. Det antas også at brukerne da raskere vil få behov for kostnadskreven sykehjems plasser enn dersom det var tilbudt tjenester lavere i omsorgstrappen på et tidligere tidspunkt.

Det antas således at forebyggende tiltak av ulike slag er det mest effektive på et tidlig stadium av omsorgsbehovet, eksempelvis servicesenter, ambulerende service (vaktmester, mat, mv.) og trygghetsalarm.

**Figur 38: Eksempel på Omsorgstrappa. Kilde: Oslo kommune**

For mer permanente omsorgstjenester antas praktisk bistand, dagsenter og arbeids- og aktivitetstilbud for funksjonshemmede å være mest effektive før brukeren blir mer pleietrengende.

Blant pleierelaterte tjenester antas brukerrettede tjenester i eget hjem; herunder hjemmesykepleie, omsorgslønn, BPA for funksjonshemmede og omsorgsboliger med hjemmebaserte tjenester, å være mer effektive enn institusjonsbaserte tjenester; herunder heldøgnsbemannede omsorgsboliger, sykehjems plasser, eller tiltak i bofellesskap.

Omsorgstrappen er et eksempel på ett bredt spekter av tjenester som har som formål å gi brukere ett best mulig tilbud uavhengig av hvor i omsorgstrappen de er. Figuren viser også omsorgstrappa inneholder svært mange tjenester som kommuner med små fagmiljøer ikke vil være i stand til å tilby sine innbyggere.



## 4. Kommunens rolle som myndighetsutøver

I diskusjonen av kommunenes rolle som myndighetsutøver er det naturlig å ta utgangspunkt i følgende tre begreper:

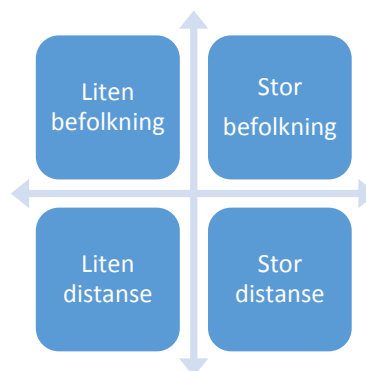
- Rettsikkerhet
- Habilitet
- Forsvarlig og effektiv saksbehandling

Disse begrepene er diskutert i detalj i ekspertutvalgets rapport og vi vil således ikke drøfte begrepene inngående. Vi vil derimot kort redegjøre for hvordan ekspertutvalget drøfter disse begrepene i sammenheng med kommunestørrelse. Ettersom kommunenes rolle som myndighetsutøver er vanskelig å kvantifisere i detalj, vil vi kort drøfte potensielle utfordringer kommunene har per dags dato. Vi vil også her vise noen utvalgte tall fra KOSTRA som omhandler kommunenes rolle som myndighetsutøver.

I følge ekspertutvalget bør «forholdet mellom rettsikkerhet og kommunestørrelse bør ta utgangspunkt i kravene til kommunenes kompetanse, kapasitet, effektivitet og habile saksbehandlere ved behandling av enkeltavgjørelser» (Ekspertutvalget, 2014, s. 74).

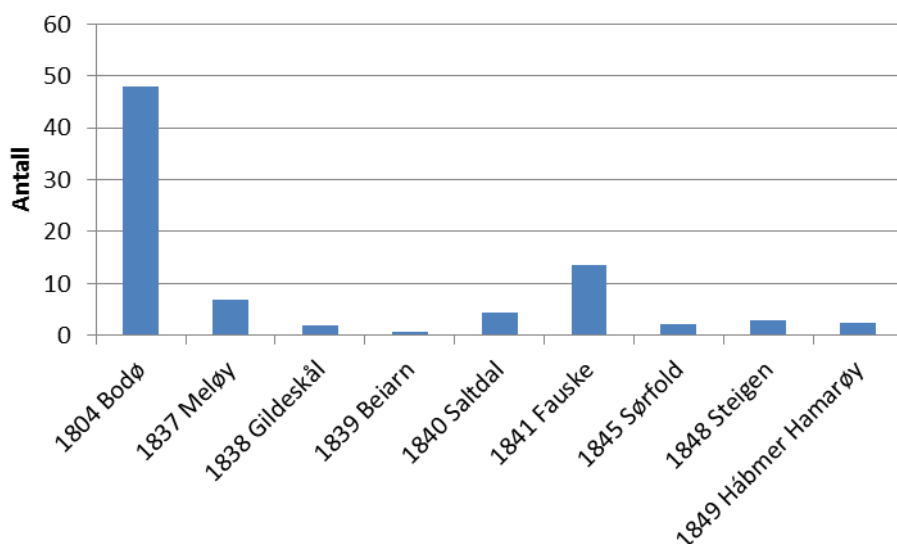
Det er derimot begrenset med empiri knyttet til forskjellen mellom små og store kommuner vedrørende myndighetsutøvelse. Ekspertutvalget fremhever i denne forbindelse noen studier som har tatt for seg barnevernstjenestene. I følge Ekspertutvalget viser disse studiene at kommuner med under 5000 innbyggere oftere har utfordringer knyttet til rekruttering av ansatte med relevant barnevernspedagogisk utdanning. Det som derimot også fremheves er at det interne samarbeidet om utsatte grupper fungerer relativt godt i små kommuner.

Små kommuner har derimot utfordringer knyttet til habilitet. En NIBR rapport fra 2001 fant at det hyppigere fremkommer utfordringer og problemer knyttet til administrasjonens og politikernes inhabilitet i små kommuner (definert som kommuner med under 2000 innbyggere) sammenlignet med store (NIBR, 2001). Den samme undersøkelsen viste på den andre siden at mindre kommuner er mer gjennomsluktige, noe som igjen kan motvirke forskjellsbehandling.



Flere av de små kommunene i Salten gav uttrykk for at det kunne være utfordringer knyttet til for tette bånd mellom ansatte og innbyggere. Innenfor enkelte tjenesteområder er det blant annet etablert faste samarbeid ved inhabilitet.

Ser man på forskjellen mellom store og små kommuner vedrørende effektiv og forsvarlig saksbehandling er det heller ikke noe entydig svar å finne i litteraturen. Det man derimot vet er at mangelfull fagekspertise kan svekke rettsikkerheten dersom eksempelvis beslutninger ikke treffes på et tilstrekkelig faglig grunnlag. Et annet aspekt som er viktig å påpeke omhandler kapasitet til håndtere saker. KOSTRA tall som tar for seg antall ansatte i barnevernstjenesten viser en tydelig sammenheng mellom kommunestørrelse og antall fagutdannede per 1000 barn i Salten.

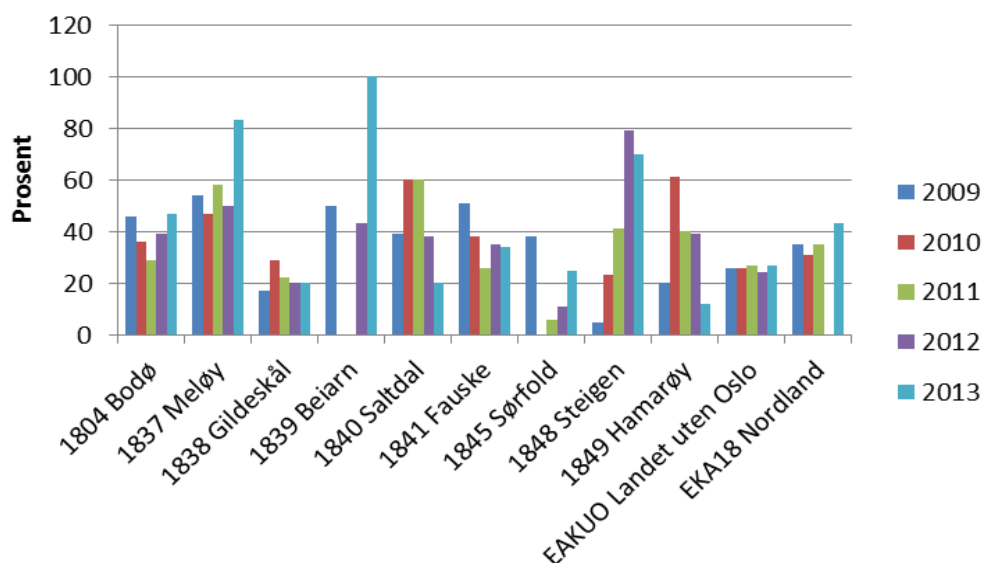


Figur 39: Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0-17 år, Kilde KOSTRA

Utfordringer knyttet til kompetanse og kapasitet ble blant annet påpekt i en forvaltningsrevisjon av Hamarøy kommunes barnevernstjenester. Det er verdt å påpeke i denne forbindelse at Hamarøy har et interkommunalt samarbeid med Tysfjord kommune. I rapporten ble det påpekt at man mangler tilleggskompetanse når det gjelder fremmedkulturelle/EMF. Rapporten konkluderte også med at et større og mer robust fagmiljø styrker tjenestens forutsetninger for å ha god kvalitet på saksbehandlingen og generelt forsvarlige tjenester. Med andre ord så har de mindre kommunene i Salten en større utfordring knyttet til å ivareta god kvalitet på saksbehandling.

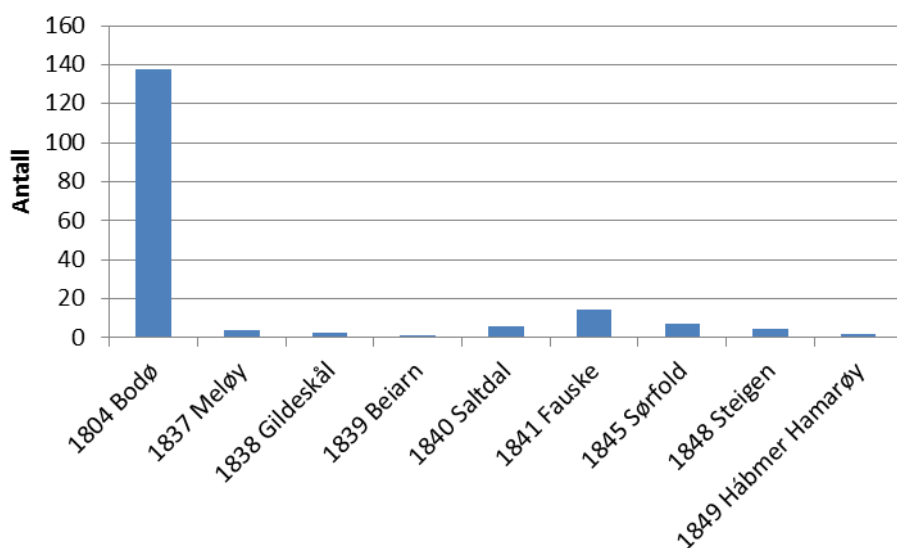
En studie fra NIBR (2001) om småkommuners evne til å ivareta generalistprinsippet, fant at mange mindre kommuner har mindre saksbehandlingsressurser, og at disse kommunene derfor kan ha utfordringer knyttet til å ivareta frister.

Denne utfordringen er relevant også for enkelte små kommuner i Salten. I figuren under har vi sett på andelen undersøkelser med behandlingstid over 3 måneder innenfor barnevernstjenesten. Her ser vi at kommuner som Beiarn i 2013 hadde store utfordringer med å oppfylle fristen på 3 måneders saksbehandling. I følge tall fra KOSTRA brukte Beiarn kommune mer enn 3 måneder på alle saker de behandlet innenfor barnevernstjenesten i 2013.



Figur 40: Andel undersøkelser med behandlingstid over 3 måneder i barnevernstjenesten, Kilde KOSTRA

Et annet tjenesteområde hvor kommunene er avhengig av å ha god kapasitet på saksbehandling er innenfor tekniske tjenester. Her igjen ser vi at de mindre kommunene i Salten er betydelig mer avhengig av enkeltpersoner kompetanse og kapasitet.



Figur 41: Antall avtalte årsverk i tekniske tjenester, Kilde KOSTRA

Vi vil understreke at dette ikke nødvendigvis innebærer at de tjenestene som leveres per dags dato er dårlige, men at man er betydelig mer sårbare i mindre kommuner for eventuell sykefravær eller andre uforutsette hendelser som stor saksbehandlingsmengde.

Et annet område hvor det stiller store krav til god og effektiv myndighetsutøvelse er innenfor PPT tjenesten. For Salten så har de små kommunene gått sammen i ulike interkommunale samarbeid for å kunne ha kompetanse og kapasitet innenfor dette tjenesteområdet. Meløy er den eneste kommunen som per dags dato ikke har inngått samarbeid på dette området. Tall fra GIS viser at kommunene har 4,6 årsverk til dette tjenesteområdet. Fauske kommune som er vertskommune for Indre Salten PPT har 9 årsverk, og Bodø kommune som er vertskommune for et interkommunalt samarbeid med Verøy og Røst har 22,5 årsverk registrert i GIS.

## 5. Interkommunale samarbeid i regionen på kommunal tjenesteproduksjon

### 5.1. Bakgrunn for etablering av Interkommunale samarbeid

Den økende bruken av interkommunale samarbeid kan betraktes som en del av utviklingen mot større nettverk og samarbeid med det formål å skape mer effektive tjenester. Bakgrunnen for denne argumentasjonen kommer gjerne fra økonomisk teori kalt «economies of scale» (stordriftsfordeler) som kort fortalt dreier seg om at større virksomheter er mer effektive sammenlignet med mindre virksomheter. Dette begrunnes blant annet med en reduksjon i kostnader som et resultat av større volum på det man produserer. En annen fordel med større enheter er at man kan bygge opp sterkere kompetanse innenfor ulike tjenesteområder.

Med blant annet dette som teoretisk utgangspunkt har svært mange kommuner inngått i ulike former for samarbeidsordninger med det formål å skape bedre tjenester for innbyggerne. Studier av interkommunale samarbeidsformer på tvers av nordiske land har funnet at: «Utviklingen av interkommunale samarbeidskonstellasjoner er kort sagt situasjonsbetinget (Baldersheim, Haug, & Øgård, 2011, s. 23)». Studien finner også at jo mindre kommuner jo mer samarbeid på tvers av tjenesteområder (ibid).

### 5.2. Interkommunale samarbeid i Salten

Gjennomgangen av interkommunale samarbeid i Salten tar utgangspunkt i NIVI sin reviderte rapport om interkommunale samarbeid i Nordland fra 2014 (NIVI, 2014).

I denne rapporten defineres interkommunalt samarbeid som:

- Alle formelle ordninger med en organisatorisk overbygning dvs. IKS, AS, styre etter kommunelovens § 27 og vertskommune med felles folkevalgt nemnd etter kommunelovens § 28c
- Alle formelle ordninger uten organisatorisk overbygning dvs. vertskommuneavtaler etter kommunelovens § 28b og avtale basert kjøp og salg av tjenester mellom kommunene

Vi vil i all hovedsak fokusere på de mest sentrale tjenesteområdene for å vurdere i hvor stor grad Saltenkommunene har inngått samarbeid for å kunne dra nytte av eksempelvis stordriftsfordeler. Følgende tjenestesektorer vil bli analysert:

- Administrasjon
- Barnehage
- Barnevern
- Grunnskole
- Pleie- og omsorg
- Sosialtjenesten

#### Administrasjon

Innenfor administrasjonsnære tjenester finnes det en rekke samarbeid mellom Salten kommunene. Alle kommunene i Salten har etablert en felles interkommunal kommunerevisjon. I tillegg har Salten kommunene et felles kontrollutvalgsekretariat, samt et samarbeid om innkjøp i regionen.

Flere av Saltenkommunene har i tillegg inngått samarbeid om andre administrasjonsnære tjenester, herunder eksempelvis:

- Felles kemner Bodø, Beiarn og Bø
- Nord-Salten Skatteoppkreverkontor for Ballangen, Tysfjord, Steigen og Hamarøy kommuner
- Arbeidsgiverkontroll Fauske-Gildeskål

- Arbeidsgiverkontroll Fauske-Røst
- Arbeidsgiverkontroll Fauske-Beiarn
- Arbeidsgiverkontroll Fauske-Saltdal
- Arbeidsgiverkontroll Fauske-Sørfold

### **Barnehage og Grunnskole**

Innenfor barnehage og undervisning er det få eksempler på interkommunale samarbeid i Salten. Innenfor PP-tjenesten samarbeider følgende kommuner:

- PPT Bodø, Verøy og Røst
- PPT Indre Salten som inkluderer Beiarn, Saltdal, Fauske, Sørfold og Steigen

Gildeskål og Meløy er en av fire kommuner i Nordland som ikke deltar i ett formelt interkommunalt samarbeid om PP-tjenester. Hamarøy kommune deltar i samarbeid om PPT tjenester med Ofoten kommunene.

I tillegg finnes det ulike regionale kompetansekontor (RKK) i Nordland som dekker alle kommunene med unntak av Bodø og Rødøy. Blant Salten kommunene samarbeider følgende kommuner:

- RKK Indre Salten som består av Meløy, Gildeskål, Saltdal, Fauske, Sørfold og Steigen

Utover disse tjenestene finnes det andre samarbeid som også er verdt å nevne:

- 4k-samarbeid om muntlig eksamen i indre Salten som inkluderer Steigen, Sørfold, Fauske, Saltdal og Beiarn.
- Felles skoleskys indre Salten som inkluderer Sørfold, Fauske og Saltdal
- Grunnskolesamarbeid Sørfold-Fauske
- Grunnskoletjenester Rødøy-Meløy

### **Pleie- og omsorgstjenester**

Innenfor dette tjenesteområdet finnes det en rekke samarbeid mellom kommuner i Saltenregionen. Det finnes derimot få eksempler på interkommunale tjenester som dekker hele regionen. I følge NIVI sin rapport er det kun ett formelt samarbeid som dekker hele regionen:

- Helse- og miljøtilsyn Salten IKS
- Krisesenteret i Salten (som eies av Bodø og inkluderer Røst og Verøy i tillegg til Salten kommunene)

Det er også, ifølge NIVI sin rapport få eksempler på samarbeid om tjenester innenfor samhandlingsreformen. NIVI skriver i sin rapport at det finnes to interkommunale legevaktsamarbeid i regionen:

- Legevaktsamarbeid Bodø-Beiarn
- Fauske/Sørfold Legevakt

I tillegg finnes det en rekke andre samarbeid innenfor dette tjenesteområdet som er verdt å nevne:

- Kreftkoordinator Hamarøy, Tysfjord, Steigen, Sørfold
- Jordmortjeneste Fauske-Sørfold
- Overgrepsmottak Bodø som dekker Beiarn, Bodø, Fauske, Gildeskål, Hamarøy, Meløy, Røst, Saltdal, Sørfold og Værøy
- Felles vaktordning jordmødre mellom Steigen, Tysfjord og Hamarøy

Avslutningsvis for dette tjenesteområdet vil vi også påpeke at det finnes fagnettverk mellom kommunene, herunder finner vi eksempelvis:

- Rådet for Salten psykiatri som dekker alle kommunene i Salten
- Demensnettverk Salten
- Salten samhandlingsprosjekt psykiatri hvor alle kommunene deltar med unntak av Hamarøy

### Barnevern og Sosialtjenester

I Nordland er det 7 interkommunale samarbeid om barnevernstjenester. I Salten er det derimot kun to kommuner som har inngått et formelt samarbeid på dette området. Disse kommunene er Beiarn og Saltdal.

Innenfor Sosialtjenesten for øvrig er det kun noen eksempler på formelle samarbeid. I Salten er det et felles samarbeid om kriminalitetsforebyggende tiltak som inkluderer alle kommunene i Salten samt kommunene Værøy, Røst og Rødøy.

Det finnes i tillegg eksempler på andre formaliserte og uformaliserte samarbeid innenfor disse tjenesteområdene, herunder kan vi nevne:

- NAV hjelpemiddelsentralen som inkluderer alle Saltenkommunene
- Samarbeid mellom barnevernledere Salten som inkluderer alle Saltenkommunene
- Samarbeid mellom barnevernsmedarbeidere som inkluderer Gildeskål, Beiarn og Meløy

### Samarbeid på andre områder

I tillegg til samarbeid innenfor de ovennevnte tjenesteområdene finnes det en rekke eksempler på interkommunale samarbeid som dekker flere eller alle kommunene i Salten, herunder finner vi:

- Felles landbruksforvaltning Bodø-Værøy
- Salten Friluftsråd
- Hamarøy og Steigen veterinærvaktdistrikt
- IRIS Salten IKS som inkluderer avfallshåndtering, interkommunal utvikling og strategisk eierskap
- Salten Brann IKS
- Geodatasamarbeid Salten
- Salten Kartdata AS
- Regionalt næringsfond Salten

#### **5.2.1. *Utfordringer knyttet til interkommunale samarbeid i Salten***

En av de største utfordringene knyttet til interkommunale samarbeidsformer dreier seg 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 annen kommune (vertskommune). Dette kan i teorien gjelde alle lovpålagte kommunale tjenester, men det er her hensiktsmessig å gjøre ett kvalitativt skille mellom mer og mindre politisk viktige tjenesteområder. Spesielt kan det trekkes et skille mellom tjenester som er «ren produksjon», og tjenester som omhandler mennesker og tjenester som omhandler rettighetssikring. De siste er de som normalt anses som viktigst å styre direkte gjennom kommunens egen politiske og administrative ledelse.

Eksempelvis finnes den felles interkommunale samarbeid om skatteinnkrevinger i Salten. Til tross for at dette området er viktig, så mener vi at beslutninger som er knyttet til organisering av dette tjenesteområdet ikke kan sammenlignes med eksempelvis samarbeid om barnevern eller pleie- og omsorgstjenester. Dette begrunner vi med at den førstnevnte ikke berører mennesker direkte på samme måte som sistnevnte. Etablerte samarbeid om rettighetsbaserte individuelle lovpålagte tjenester som berører grupper med et særskilt behov mener vi best løses gjennom direkte kontroll i en sammenslått kommune fremfor dagens interkommunale samarbeid. Dette er ikke fordi at disse samarbeidene nødvendigvis har ført til et dårligere tilbud, noe vi ikke har grunnlag for å si noe om,

men fordi disse tjenesteområdene daglig berører deler av befolkningen med særskilte behov som det er et administrativt og politisk viktig ansvar å følge opp. Eksempler på samarbeid som berører slike tjenester i Salten er:

- Overgrepsmottak Bodø som dekker Beiarn, Bodø, Fauske, Gildeskål, Hamarøy, Meløy, Røst, Saltdal, Sørfold og Værøy
- Felles vaktordning jordmødre mellom Steigen, Tysfjord og Hamarøy
- Krisesenteret i Salten (som eies av Bodø og inkluderer Røst og Verøy i tillegg til Salten kommunene)
- Helse- og miljøtilsyn Salten IKS

## Bibliografi

- Agenda. (2006). *Kompetanseutfordringer i kommunene*. Oslo: Agenda.
- Allers, M. A., & Geersema, J. (2014). *The effects of local government amalgamation on public spending and service levels. evidence from 15 years of municipal boundary reform*. Mimeo (University of Groningen).
- Asmys, I. (2010). Kommunereformens konsekvenser. *Tidsskriftet politikk*.
- Baldersheim, H., & al, e. (2003). *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Universitetet i Oslo. .
- Baldersheim, H., Haug, V., & Øgård, M. (2011). Internasjonale erfaringer med interkommunalt samarbeid. Nordisk kommunalforskningskonferanse.
- Borge, L.-E., Møller, G., Nyhus, O. H., & Vardheim, I. (2012). *Bedre måling av kvalitet i kommunene*. Trondheim: Senter for økonomisk forskning.
- Busch, T., Johnsen, E., & Vanebo, J. O. (2013). *Økonomistyring i det offentlige* (4. utgave. utg.). Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Do Municipal Amalgamations Work?, Department of Economics, the Hebrew University of Jerusalem, Jerusalem 91905, Israel. (2014).
- Ekspertutvalget. (2014). *Delrapport: Kriterier for god kommunestruktur*. Kommunal- og Moderniseringsdepartementet.
- Hanes, N. (2014). Amalgamation Impacts on Local public Expenditures in Sweden. *Local Government studies*.
- Hansen, S., & Houlberg, K. P. (2014). Do Municipal Mergers Improve Fiscal Outcomes? *Scandinavian Political Studies, Vol. 37*.
- Innst. 300 S. (2014). Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjon 2015. *Prop. 95 S (2013-2014)*.
- IRIS. (2013). *Perspektiver og erfaringer: Styring av og ledelse i kommunalt*. KS.
- IRIS. (2014). *Samhandlingsreformens konsekvenser fir det kommunale pleie- og omsorgstilbudet*. Oslo: KS.
- Kjær, U., Hjelmar, U., & Olsen, A. (2010). Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Danish 2007 Structural Reform as Cas. *Local Government Studies, 36:4*,.
- Meld. St. 13. (2012-2013). Ta heilie Noreg i bruk.
- NIBR. (2001). *Er det størrelsen det kommer an på? Små kommuners evne til å ivareta generalistkommuneprinsippet?* NIBR.
- NIBR. (2001). *Smått og godt?* NIBR.



- NIBR. (2012). *Hvordan påvirker statlige juridiske og pedagogiske styringsvirkemidler prioriteringene i den kommunale omsorgssektoren?* Oslo: NIBR.
- NIBR/TF. (2012). *Likeverdighet mellom stat og kommunesektor*. Oslo: KS.
- NOU. (1992). *Kommune- og fylkesinndeling i et Norge i forandring*.
- NOU. (2001:12). *Styring av kvalitet i offentlig tjenesteproduksjon*. Agderforskning: DSS.
- NOU. (2005). *Fordeling, forenkling, forbedring*.
- NOU. (2006). *Det lokale folkestyret i Endring*. Oslo: Kommunal og regionaldepartementet.
- NOU. (2015: 1). *Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd*. Oslo: DSS.
- Olsen, A. (2010). Kommunalreformens konsekvenser. *Tidskriftet politikk*.
- Reigenwertz, Y. (2010). *Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from Municipalities in Israel*. Hebrew University of Jerusalem.
- Skogan, W. D. (1976, Mai - Juni). Efficiency and Effectiveness in Big-City Police Departments. *Public Administration Review*, ss. 278-286.
- SSB. (2013). *Forecasting demand and supply of labour by education*. SSB.
- SSØ. (2010, Desember). Resultatmåling - mål og resultatstyring i staten (veileder). Oslo.
- Sundvollen erklæringen. (2013). Politisk plattform for regjeringen.

# Utredningsnotat C

## Salten regionråd

Oslo, 17. juni 2015



## INNHALDSFORTEGNELSE

1. Innledning .....	3
1.1. Mandat og metodisk tilnærming .....	3
2. Kommunikasjon og infrastruktur .....	4
2.1. Avstander og kjøretider .....	4
2.2. Jernbane, hurtigbåt og lufthavner .....	5
2.3. Pendling .....	6
2.4. Transportinfrastruktur .....	7
2.5. Datainfrastruktur .....	8
2.6. Investeringer i transportinfrastruktur .....	10
2.7. Oppsummering: Vil endringene i kommunikasjon og infrastruktur påvirke mulighetene til å endre kommunestrukturen? .....	11
3. Næringsutvikling .....	12
3.1. Resultater fra NHOs NæringsNM .....	12
3.2. Attraktivitetsanalyser .....	13
3.3. Oppsummering: Vurdering av Saltenkommunene muligheter for næringsutvikling knyttet til nye kommunestruktur .....	16
4. Frivilligheten .....	17
4.1. Frivillighetens rolle i dagens og fremtidens kommune-Norge .....	17
4.2. Oversiktsbilde over aktivitetsnivå .....	18
4.3. Utdrag fra planer og strategier .....	20
4.4. Oppsummering: Vil en endret kommunestruktur kunne bedre samhandlingen med frivillig sektor? .....	23

# 1. Innledning

## 1.1. Mandat og metodisk tilnærming

Dette dokumentet er den tredje delutredningen i en serie på fire delutredninger, og må således ses i sammenheng med dette. Hensikten med utredningsarbeidets delutredning C er å kartlegge og analysere kommunenes rolle som samfunnsutvikler. Delutredningen skal bestå av to hovedkomponenter; en del som setter fokus på transportinfrastruktur, og en del som analyserer potensialet for kultur- og næringsutvikling. Følgende problemstillinger er sentrale i den forbindelse:

- I hvilken grad dagens kommunestruktur i Saltenregionen legger begrensninger på funksjonell, romlig samfunnsutvikling, særlig med hensyn til å se boligområder, næringsutvikling og arbeidsplasser i sammenheng - og hvilket mulighetsrom nye kommunestrukturer gir for å fjerne eventuelle flaskehalsar.
- Også her er det viktig at utredningen vurderer i hvilken grad kommunene har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å ivareta samfunnsutviklerrollen, og i hvilken grad nye kommunestrukturer kan avbøte eventuelle mangler.
- Frivillig sektors rolle og betydning i en framtidig samfunnsutvikling i Salten skal vurderes.

Endringer i kommunestrukturen er et tema som mange er opptatt av. Delutredningene vil derfor ha ulike målgrupper, som vil ha svært ulikt utgangspunkt med tanke på kjennskap og kunnskap om temaene som berøres i utredningen. Samlet sett håper vi at delutredningene vil gi politikerne, administrasjonene, innbyggerne og andre interessenter av dette arbeidet et felles faktabasert grunnlag til å gjennomføre opplyste diskusjoner om hva som er det beste for den enkelte kommune. Delutredningene inneholder fakta, analyser og vurderinger som i ulik grad vil være offentlig kjente. Mye av innholdet vil være kjent for engasjerte lokalpolitikere og kommunens ledelse, men det er viktig at delutredningene også fremstår som opplysende for folk flest som ikke har den samme inngående kjennskapen til forholdene i kommunene, og gjennom det gi en helhetlig oversikt som kan danne et felles utgangspunkt for drøftelsene om kommunesamarbeidet.

Delrapporten vil ikke vurdere mulige alternativer. Dette vil først presenteres i den endelige prosjektutredningen.

Vi har benyttet oss av et kvalitativt studiedesign med innslag av kvantitative analyser. Dette innebærer at kommunene i Salten i all hovedsak vil bli analysert ved hjelp av ulike data hvor vi kombinerer bruk av tall og tekstforståelse.

Alt i alt mener vi at disse ulike metodene gjør at vi kan beskrive og analysere komplekse fenomener som vanskelig lar seg generalisere.

Målsetningen med valget av metode har vært å maksimere validiteten i utredningen. Det vil si at vi søker å gjøre analysene så presise og gyldige som mulig. Denne delen av analysen har tatt utgangspunkt i ulike informasjonskilder, herunder offentlig tilgjengelige rapporter, dokumenter fra Salten regionråd, samt tall og statistikk fra KOSTRA, SSB, Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen. Vi har kombinert ulike informasjonskilder for å kunne skape et oversiktlig bilde over situasjonen blant kommunene i Salten.

## 2. Kommunikasjon og infrastruktur

For at en kommune skal fungere godt, uansett om den er liten eller stor, er en godt fungerende transportinfrastruktur avgjørende. Salten er en region som blant annet kjennetegnes av internt store avstander, noe som medfører at reisetiden mellom enkelte steder er betydelig. Dagens status og fremtidige utviklingsmuligheter for å sikre god transportinfrastruktur mellom ulike steder er et viktig kriterium i forbindelse med vurderingen av endring av kommunestrukturen.

I det vedtatte utredningsprogrammet anbefales det at man inkluderer dette teamet i det videre utredningsprogrammet, selv om forutsetningene internt i Saltenregionen ikke har endret seg vesentlig siden forrige utredning. I denne utredningen har vi tatt utgangspunkt i arbeidet fra kommunestrukturprosjektet i Salten - *Rapport om deltema D - Infrastruktur, samferdsel og kompetanse* fra februar 2006. Vi har videre oppdatert analysene med nytt materiale der dette er tilgjengelig.

I rapporten fra februar 2006 var hovedkonklusjonen at:

- Transportinfrastrukturen og samferdselstilbudet isolert sett ikke favoriserer noen spesiell kommunestruktur i Salten.
- Hovedutfordringen knyttet kunnskapsinfrastruktur og kompetanse var å få rekruttert kvalifiserte medarbeidere innenfor ulike tjenesteområder - både på grunn av økte krav til kompetanse, samt at små kommuner sjelden oppfattes som attraktive arbeidsplasser av personer med høy kompetanse.

I denne delutredningen vil vi beskrive og drøfte sentrale sider ved transportsystemet i Salten. Innledningsvis vil avstander og kjøretider ved bruk av veisystemet behandles, samt en beskrivelse av omfang og utviklingen i pendlingen mellom Saltenkommunene. Oversikt over planlagte samferdselsinvesteringer presenteres og det gjøres en vurdering av hvilken effekt disse vil ha ved en endring kommunestrukturen.

### 2.1. Avstander og kjøretider

Avstander mellom kommunesentrene i Salten er et viktig tema i vurderingen av en ny kommunestruktur. Vi har i Tabell 1 satt opp en oversikt som viser avstanden mellom disse.

	FAUSKE	ROGNAN	MOLDJORD	INNDYR	ØRNES	STRAUMEN	LEINESFJORD	OPPEID
BODØ	53	84	102	89	117	67	210	211
FAUSKE		30	80	109	136	15	158	159
ROGNAN			51	131	157	44	188	188
MODLJORD				130	158	94	238	238
INNDYR					42	123	266	267
ØRNES						151	294	294
STRAUMEN							144	144
LEINESFJORD								103

Tabell 1: Avstand mellom kommunesentrene i Salten. Kilde: visveg.no

Vi har også innarbeidet en tabell som synliggjør endringen i kjørelengden og kjøretiden til Bodø sentrum fra alle kommunesentrene i Salten.

	AVSTAND (KM) I 2006	AVSTAND (KM) I 2015	ENDRING I ANTALL KM	KJØRETID (MINUTTER) 2006	KJØRETID (MINUTTER) 2015	ENDRING
FAUSKE	60	53	-7	55	53	-2
ROGNAN	94	84	-10	90	85	-5
MOLDJORD	108	102	-6	110	107	-3
INNDYR	94	89	-5	95	88	-7
ØRNES	121	117	-4	120	116	-4
STRAUMEN	77	67	-10	80	70	-10
LEINESFJORD	225	210	-15	215	198	-17
OPPEID	226	211	-15	216	198	-17

**Tabell 2: Avstander og kjøretid til Bodø fra kommunesentrene i Salten. Kilde: visveg.no**

Tabellen over viser at det har vært liten endring i kjøreavstandene og tiden det tar å kjøre mellom kommunesentrene. Dette underbygger vurderingen fra utredningsprogrammet om at det har skjedd forholdsvis liten endring internt i Salten siden forrige utredning.

## 2.2. Jernbane, hurtigbåt og lufthavner

Nordlandsbanen går fra Trondheim og har endestasjon i Bodø. I regionen går banen gjennom kommunene Bodø, Fauske og Saltdal. Det ble i 2001 etablert pendlertog som går på strekningen Saltdal - Fauske - Bodø, og dette utgjør en viktig funksjon når det kommer til personreiser innad i regionen. Etableringen gav også et viktig bidrag når det kom til å styrke Saltenfjorden som BAS-region. Reisetiden med pendlertoget er på 60 minutter mellom Rognan og Bodø (85 minutter ved bruk av bil) og 40 minutter på strekningen Fauske - Bodø (53 minutter ved bruk av bil). Nordlandsbanen har ingen andel av godstransporten innad i regionen, men er viktig når det gjelder godstransporten nasjonalt.

Hurtigbåter står for en viktig del av personbefordringen og godstransporten. I tillegg knytter lokalbåter kystområdene sammen. Disse hurtigbåtrutene omfatter blant annet kommunene Bodø, Meløy og Gildeskål, Hamarøy og Steigen. I tillegg til hurtigbåtene finnes den en rekke ferger som omfatter flere kommuner i regionen.

Om vi deretter ser på hurtigbåter så finnes det i dag to ruter:

- NEX I Bodø - Helgeland (Anløp på Våg, Sørarnøy, Sørfugløy, Støtt og Ørnes)
- NEX II Bodø - Svolvær - Bodø (Anløp på Helnessund, Bogøy og Skutvik)

Hurtigbåtrutene er i dag det som muliggjør dagpendling mellom Bodø og anløpsstedene. Ser man eksempelvis på strekningen Bodø - Helnessund så tar det 1 time med hurtigbåt, mens det med bil er beregnet at man skal bruke 3 timer og 45 minutter.

Avslutningsvis i dette delkapittelet har vi kort sett på lufthavnene som finnes i regionen. Hovedflyplassen i Salten er lokalisert i Bodø. Lufthavnen i Bodø trafikkerte i 2014 over 1,7 millioner passasjerer. Bodø lufthavn hadde en økning på nær 35 000 passasjerer fra 2013 til 2014. Denne flyplassen betjener de fleste innbyggerne i Salten. For befolkningen i Hamarøy kommune er også Evenes lufthavn i Narvik et mulig alternativ.



### 2.3. Pendling

Som omtalt i delrapport A er det mange innbyggere i Salten som pendler mellom kommunen de bor i og til kommunen der arbeidsplassen er lokalisert. I statistikken er både dagpendlere og pendlere som har en annen pendle-hyppighet inkludert. I utredningen fra 2003 var Skjerstad skilt ut som en egen kommune i tallene knyttet til pendling. Vi har innarbeidet tallene for Skjerstad i den oppdaterte pendlerstatistikken slik at de blir sammenlignbare med tallene for 2014.

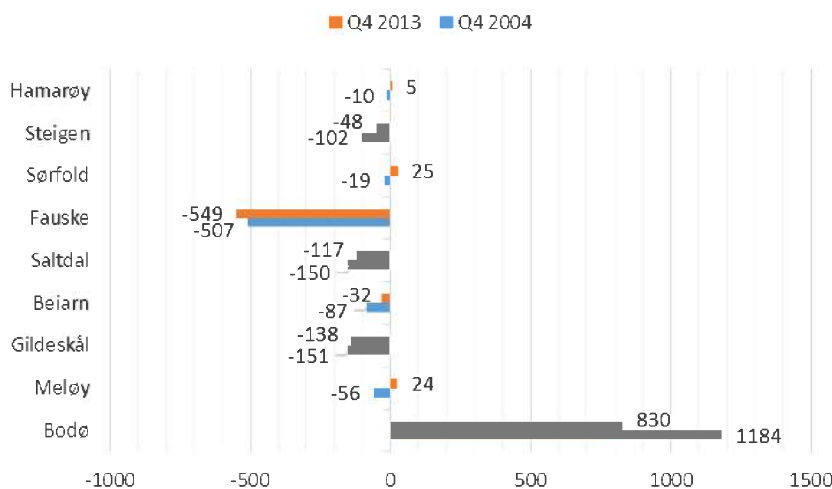
I tabellen under har vi synliggjort inn- og utpendlingen mellom de forskjellige kommune i Salten.

Fra/til	Bodø	Meløy	Gildeskål	Beiarn	Saltdal	Fauske	Sørfold	Steigen	Hamarøy
Bodø	24607	45	44	26	44	171	7	19	20
Meløy	102	2619	36	7	2	6	2	0	0
Gildeskål	129	79	673	14	1	4	2	1	0
Beiarn	74	3	6	377	7	7	0	0	1
Saltdal	114	9	1	6	1850	153	6	1	3
Fauske	640	38	3	6	107	3214	267	3	2
Sørfold	57	4	1	1	14	162	579	2	20
Steigen	65	1	1	6	1	11	1	1015	36
Hamarøy	25	0	0	0	0	3	1	48	680
<b>Sum Q4 2013</b>	<b>25813</b>	<b>2798</b>	<b>765</b>	<b>443</b>	<b>2026</b>	<b>3731</b>	<b>865</b>	<b>1089</b>	<b>762</b>
<b>Sum Q4 2004</b>	<b>22508</b>	<b>2823</b>	<b>775</b>	<b>408</b>	<b>1949</b>	<b>3346</b>	<b>806</b>	<b>1062</b>	<b>702</b>
<b>Endring</b>	<b>3305</b>	<b>-25</b>	<b>-10</b>	<b>35</b>	<b>77</b>	<b>385</b>	<b>59</b>	<b>27</b>	<b>60</b>

**Tabell 3: Oversikt over inn- og utpendling til kommunene i Salten. Kilde: SSB**

Av dette kan vi se at det eksempelvis er 45 personer som pendler fra Bodø til Meløy, og 171 som pendler fra Bodø til Fauske. Videre ser vi at det er 102 personer som pendler fra Meløy til Bodø. Fra Fauske er det 640 personer som pendler til Bodø.

Nettopendingen er differansen mellom de som pendler til og fra en kommune. Endringen i nettopendingen fra utgangen av fjerde kvartal 2004 og til utgangen av fjerde kvartal 2013 er synliggjort i grafen under.

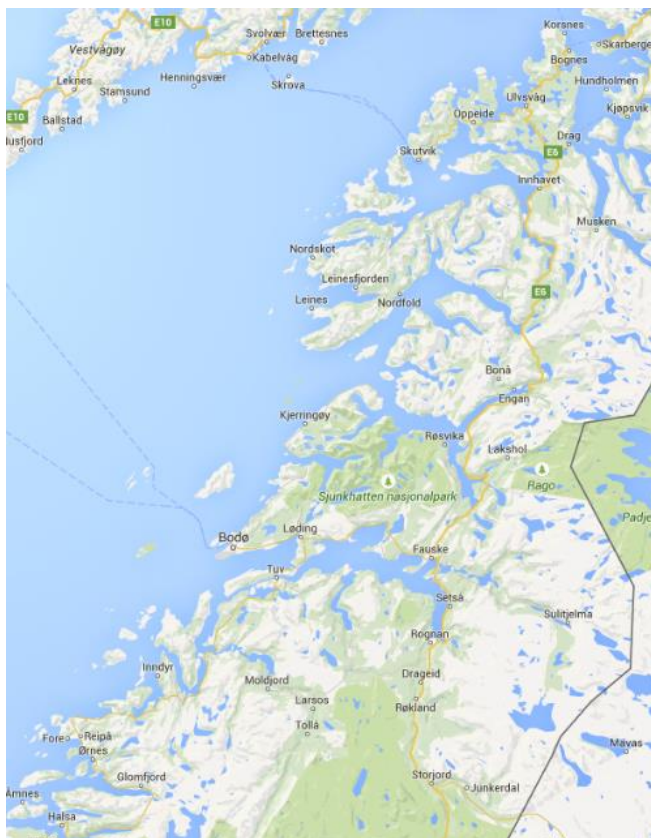


**Figur 1: Oversikt over utviklingen i nettopending fra Q4 2004 til Q4 2013. Kilde SSB**

Vi ser av grafen i Figur 1 at det har skjedd en del endringer i pendlermønsteret siden 2004. I 2004 var det bare Bodø som hadde en netto innpendling. Alle de andre kommunene i Salten hadde da flere som pendlet ut, enn inn til kommunen. Ved utgangen av 2013 hadde dette bildet endret seg noe. Hamarøy, Sørfold og Meløy har gått fra å ha en netto utpendling til nå å ha en netto innpendling. Steigen, Saltdal, Beiarn og Gildeskål har fortsatt en netto utpendling, men denne har blitt mindre i perioden. Fauske har opplevd at utpendlingen har økt, mens innpendlingen til Bodø er mindre nå enn det den var i 2004.

## 2.4. Transportinfrastruktur

Transportinfrastrukturen er viktig med tanke på et områdes muligheter til forflytning innad i regionen, men også når det gjelder forflytning av personer eller varer inn og ut av regionen.



**Figur 2: Kart over Salten med transportinfrastruktur.**

En av hovedårene som går gjennom Saltenregionen er E6. Veien går gjennom kommunene Hamarøy, Sørfold, Fauske og Saltdal i nord-syd retning. E6 har flere sidearmer som er viktige for transportinfrastrukturen i regionen:

Riksvei 80 som går fra Fauske til Bodø.

Riksvei 77 som følger Junkerdalen over til Sverige. Veien knytter regionen til det svenske stamvegnettet og jernbanenettet i Arvidsjaur.

Fylkesvei 81 som går fra Ulsvåg og til Oppeid.

Fylkesvei 835 som går fra Sagelva og til Leinesfjorden.

Fylkesvei 812 og 813 som binder Beiarn til Saltdal eller Bodø

En annen hovedåre som går gjennom regionen er kystriksvegen (Fylkesvei 17). Denne går gjennom kommunene Bodø, Gildeskål og Meløy og videre til Helgeland. Veien har også en nord-syd retning.

Under har vi innarbeidet en oversikt over veinettet i antall kilometer i Salten, og de endringer som har skjedd siden 2003.



	EUROPA- OG RIKSVEIER	FYLKES- VEI	KOMMUNAL VEI	SAMLET VEILENGDE 2013	SAMLET VEILENGDE 2003	ENDRING
BODØ	37	204	346	587	576	11
MELØY	0	141	109	250	251	-1
GILDESKÅL	0	133	63	196	196	0
BEIARN	0	69	57	126	126	0
SALTDAL	105	57	115	277	278	-1
FAUSKE	46	100	122	268	265	3
SØRFOLD	74	74	66	214	215	-1
STEIGEN	0	183	81	264	264	0
HAMARØY	62	97	52	211	211	0
<b>SUM</b>	<b>324</b>	<b>1058</b>	<b>1011</b>	<b>2393</b>	<b>2382</b>	<b>11</b>

Tabell 4: Oversikt over veinettet i kommunene i Salten. Kilde: KOSTRA

Som tabellen over viser så har det vært en marginal endring i lengden på veinettet i Salten de siste 10 årene. Når vi sammenligner med statistikken fra 2003 har det skjedd en stor omklassifisering av veinettet i regionen. Mye av det som tidligere var definert som Europa- og riksveier ble gjennom regionreformen nedklassifisert til fylkesvei fra 1. januar 2010.

## 2.5. Datainfrastruktur

Elektronisk samhandling mellom kommunene og innbyggerne (e-forvaltning) er et av satsingsområdene til regjeringen. For å lykkes med denne satsningen er det vesentlig at datainfrastrukturen knyttet til denne formen for kommunikasjon er etablert. Det har gjennom de siste 10 årene skjedd en massiv utbygging av ulike bærere av digital kommunikasjon.

Samferdselsdepartementet gjennomfører en årlig undersøkelse om bredbåndsdekningen i Norge. I den siste undersøkelsen, som ble gjennomført i 2014, viste den at rundt 99,8 % av norske husstander har et tilbud om grunnleggende bredbånd med minst 2 Mbit/s nedstrøms kapasitet.

Rapporten viser også at det har skjedd en kraftig økning i antallet husstander som har tilgang til middels kapasitet, som er definert som over 10 Mbit/s nedstrøms kapasitet.

Det er viktig å påpeke at kapasitetsanalysen i bredbåndundersøkelsen i hovedsak er basert på de hastigheter som tilbyderer kommuniserer at de kan tilby.

I dagens marked finnes det ulike tekniske løsninger som er tatt med i grunnlaget til analysen av bredbånddekningen:

### DSL

Dette er tilbud som benytter eksisterende telefonlinjer som kommunikasjonsinfrastruktur, og analysen er basert på Telenors linjekartotek for kobbernettet. Ved bruk av denne informasjonen er det beregnet hvilken kapasitet som kan tilbys til hver husstand. Bredbåndundersøkelsen viser at det er færre forbrukere som benytter denne teknologiske løsningen.

### Fiber

Dette tilbudet forutsetter at det er gravd ned fiberoptiske kabler, og det er de siste årene gjennomført en betydelig utbygging av fiberbaserte nett. For landet har denne satsingen medført en økning i deknningen på 5 prosentpoeng, dersom man tar utgangspunkt i 50Mbit/s nedstrøms kapasitet.

### Radiobasert bredbånd<sup>1</sup>

Den mobile deknningen er basert på leverandørenes dekningskart og om dekningskartet angir en signalstyrke over en gitt terskelverdi. Det er en rekke faktorer som påvirker hvilken hastighet som man som forbruker opplever i et radiobasert bredbåndsnett. Dette kan være forhold som avstand til basestasjon og antall samtidige brukere. Usikkerheten i forbindelse med kapasitetsestimaterne for radiobasert bredbånd er derfor høyere enn for kablede nett.

### Satellitt

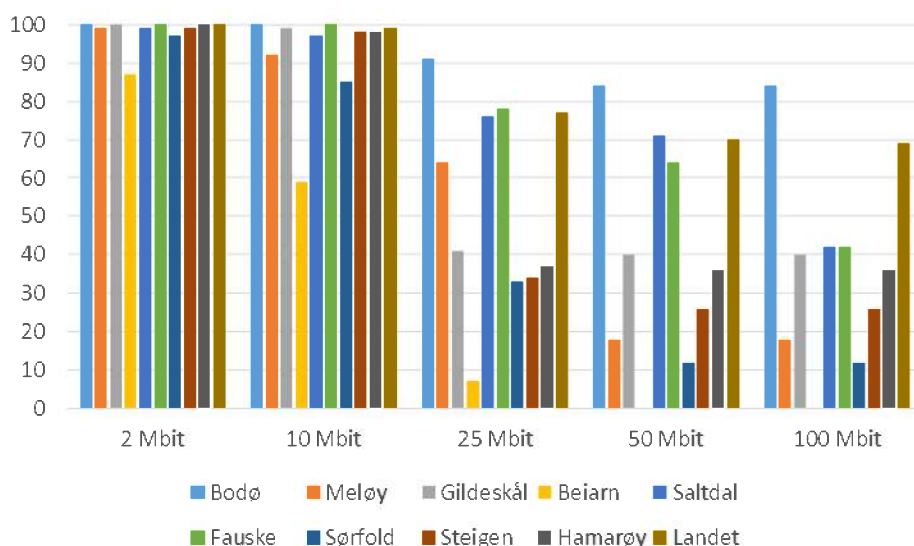
Kommunikasjon ved hjelp av satellitt har for mange som bor i utkantstrøk blitt den beste tekniske løsningen for å få tilgang til bredbånd. Husstander som har satellittdekning kan oppnå en nedstrøms kapasitet på 20 Mbit/s gjennom denne aksessformen. Det finnes fortsatt enkelte områder som ikke kan benytte denne teknologien ettersom husstandene ligger i satellittskygger.

### Kabel-TV

Mange husstander som er tilknyttet forskjellige kabel-TV leverandørers nettverk kan bruke dette som kommunikasjonsinfrastruktur og få tilgang på bredbånd gjennom dette.

### Status per 2014 i bredbåndsdekningen for kommunene i Salten

Figuren under viser hvor stor andel av husstandene i den enkelte kommune som har tilgang på ulike bredbåndsalternativer. Med unntak av Steigen og Sørfold kommune har alle nesten 100 % dekning, dersom man tar utgangspunkt i mulighet for å få en nedlastningskapasitet på 2 Mbit/s, som i bredbåndsundersøkelsen er definert som grunnleggende bredbånd.



**Figur 3: Andel husstander som har tilgang til forskjellig nedlastningskapasitet. Kilde: Bredbåndsundersøkelsen 2014**

Om vi ser på den neste kategorien nedlastningskapasitet, 10Mbit/s, fremkommer det at de samme kommunene, med tillegg av Meløy, har lavere dekning enn de øvrige kommune i Salten.

<sup>1</sup> Med radiobasert bredbånd menes alle nett som bruker trådløs aksess hjem til sluttbruker. Dette inkluderer både fast radio og mobilnett.

Sammenligner vi bredbåndsdekningen knyttet til en nedlastningskapasitet på 25, 50 og 100 Mbit/s ser vi at det blir stadig flere kommuner i Salten som har en dekning som ligger under landsgjennomsnittet.

Som for resten av landet har det skjedd en rivende utvikling i bredbåndsdekningen. I tabellen under er utviklingen mellom 2003 og 2014 synliggjort:

<i>Kommune</i>	<i>Dekning 2003 1-2 Mbit/s</i>	<i>Dekning 2014 2 Mbit/s</i>	<i>Dekning 2014 10 Mbit/s</i>
<i>Bodø</i>	80-100 %	100 %	100 %
<i>Meløy</i>	0 %	99 %	92 %
<i>Gildeskål</i>	0 %	100 %	99 %
<i>Beiarn</i>	0 %	87 %	59 %
<i>Saltdal</i>	0 %	99 %	97 %
<i>Fauske</i>	60-79 %	100 %	100 %
<i>Sørfold</i>	0 %	97 %	85 %
<i>Steigen</i>	0 %	99 %	98 %
<i>Hamarøy</i>	0 %	100 %	98 %

**Tabell 5: Utviklingen i andel husstander med bredbåndsdekning 2003-2014. Kilde: Bredbåndsundersøkelsen 2003 og 2014**

Som det fremgår av tabellen over har det vært en vesentlig utvikling i bredbåndsdekningen i kommunene i Salten. Denne utviklingen er også i tråd med avtalen som kommunene i Salten inngikk med en leverandør om etablering av en bedre bredbåndsdekning.

I ekspertutvalgets rapport er det påpekt at et godt utbygd bredbåndinfrastruktur vil bidra til å redusere behovet for lokal tilstedeværelse knyttet til enkelte kjerneoppgaver i kommunene. Dette medfører, etter ekspertutvalgets mening, at forutsetningene for å etablere store kommuner også i spredtbygde områder er annerledes enn tidligere.

Saltenkom.no er et eksempel på en slik fremtidsrettet tjeneste, der Fauske, Sørfold, Saltdal, Steigen og Hamarøy har gått sammen om å gi innbyggerne god informasjon om ulike typer av byggesøknader og hvordan disse kan sendes inn via ByggSøk - som er en tjeneste som leveres gjennom Direktoratet for byggkvalitet.

Mange kommuner arbeider med å øke innbyggernes mulighet til å kommunisere digitalt med kommunen. Dette være seg søknader om barnehageplass, skolefritidsordningen, skjenkebevilling eller andre søknader. Gjennom en god integrasjon mot kommunenes sak-/arkivsystem vil dette også bidra til å forenkle kommunenes registreringsarbeid. Stockholm og København er to kommuner som i mange år har satsset på denne utviklingen, og har i dag mellom 50 og 70 heldigitale tjenester for innbyggerne.

## 2.6. Investeringer i transportinfrastruktur

Investeringer i konkrete prosjekter er gjennomgått i forbindelse med *kunnskapsinnhenting utviklingsprogram for byregioner Bodø og Salten* (Sjurelv og Kufaa, september 2014), og omtales av den grunn ikke utfyllende i dette dokumentet.

Gjennomgangen til Sjurelv og Kufaa viser at det er mange prosjekter i regionen som er pågående/under planlegging/på utredningsstadiet. Flere av disse vil bidra til å korte ned reisetiden mellom kommunesentrene i regionen. I den sammenheng nevnes særskilt:

- Ny innfartsvei til Bodø som en del av Bypakke Bodø
- Utbedring/tunellsikring av E6 - Fauske - Mørsvikbotn
- Utbedring av E6 - Mørsvikbotn - Ballangen
- Utbedring av Rv 77 Tjernfjellet
- Bygging av stasjon ved Tverlandet ferdigstilles i juli 2015
- Forlengelse av krysningssporet ved Oteråga
- Fast veiforbindelse mellom Bodø og Steigen
- Etablering av ny forbindelse til Beiarn som skal sikre stabil forbindelse med omverden vinterstid og kortere reisetid til Bodø gjennom hele året.

#### **2.7. Oppsummering: Vil endringene i kommunikasjon og infrastruktur påvirke mulighetene til å endre kommunestrukturen?**

Som det fremkommer av beskrivelsen over har det skjedd en utvikling som trekker kommunene i Salten tettere sammen, og med de planlagte prosjektene knyttet til samferdsel vil denne utviklingen fortsette. Regionen har også fått en kraftig forbedring i bredbåndsdekningen. Uansett er det et faktum at det er langt, og at det tar lang tid å forflytte seg mellom kommunesentrene i regionen.

Forbedringene innenfor kommunikasjon og infrastruktur vil trolig ikke alene være tilstrekkelig for at man kan definere Salten som et naturlig utviklingsområde, men dette bør også sees i sammenheng med mulighetene for fremtid organisering av kommunene ut fra ulike alternativer.

### 3. Næringsutvikling

I delrapport A utredet vi dagens status vedrørende nærings-, sysselsetting og pendlingsutvikling for de ulike kommunene. I dette kapitlet vil vi gjennomføre både kvantitative og kvalitative analyser av hvor attraktive de ulike kommunene er vedrørende viktige variabler innenfor næringsutvikling.

#### 3.1. Resultater fra NHOs NæringsNM

Det finnes en rekke nasjonale sammenligninger av norske kommuner med tanke på hvor attraktive de er sammenlignet med andre kommuner i landet når det gjelder næringsutvikling. I dette delkapitlet vil vi særlig se på rangeringen som er gjennomført av NHO.

NHOs NæringsNM måler og sammenligner næringsutviklingen i alle landets kommuner. Denne rangeringen er basert på bedriftenes vekst og lønnsomhet, nyetableringer samt næringslivets størrelse. Rangeringen gir et uttrykk for hvordan næringslivet i de ulike kommunene gjør det målt etter næringslivets egne tall. I rangeringen har man tatt høyde for hovedkontorproblematikken som det ofte blir satt spørsmålstegn ved. I oversikten som er presentert under er virksomheter med foretak i flere kommuner splittet opp slik at arbeidsplassene er korrekt plassert for alle landets kommuner.

Helt overordnet, om vi ser på de ulike regionene som helhet, kommer region Salten relativt sett lavt ut blant alle landets regioner. Salten gjør det derimot bedre sammenlignet med andre regioner i landsdelen. Vi ser at regionen skårer best på variabelen lønnsomhet, og dårligst på variabelen som måler veksten i regionen. Den sistnevnte variabelen inkluderer ulike mål for vekst i omsetningen blant firmaer som er registrert i regionen.

Rangering	Region	Kommuner	Nyetablering	Lønnsomhet	Vekst	Størrelse	NM siste 10 år
59	Salten	Bodø, Fauske, Beiarn, Hamarøy, Saltdal, Steigen, Meløy, Gildeskål, Beiarn	46	44	65	46	43
69	Ofoten	Tysfjord, Tjeldsund, Ballangen, Narvik,	25	60	76	65	61
76	Lofoten	Røst, Flakstad, Vestvågøy, Vågan, Værøy,	70	78	70	26	67

Tabell 6: Rangering av landets region, Kilde [www.nho.no](http://www.nho.no)

Om vi deretter ser på fordelingen mellom kommunene i regionen ser vi at de største kommunene kommer best ut i rangeringen. Både Bodø og Saltdal er blant de 50 % beste kommunene i landet.

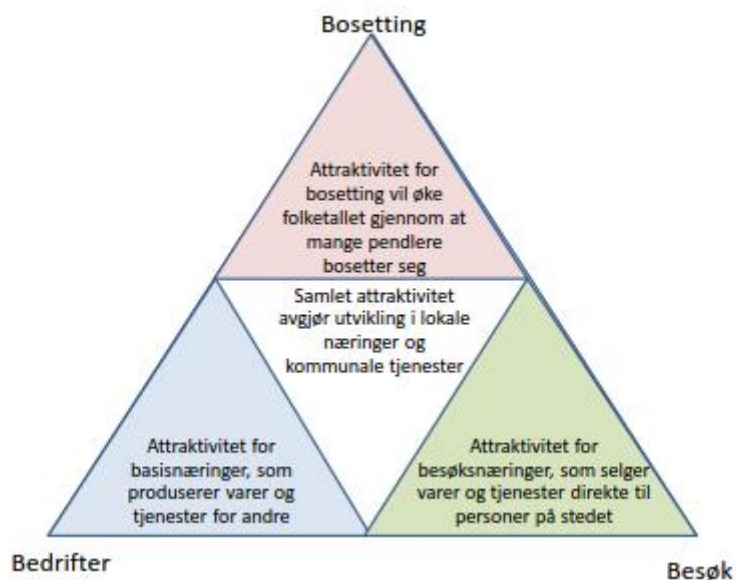
Kommuner	Rangering i landet
Bodø	191
Saltdal	213
Fauske	225
Hamarøy	230
Sørfold	298
Steigen	314
Meløy	327
Gildeskål	345
Beiarn	393

Tabell 7:

Nederst på rangeringen for Salten finner vi flere av de minste kommunene i region. Disse kommunene har vi sett har store utfordringer. Kommuner som Beiarn, Stegen og Meløy er ikke del av noen naturlige Bo- og arbeidsmarkedsregioner og er alle svært avhengig av offentlig sektor.

### 3.2. Attraktivitetsanalyser

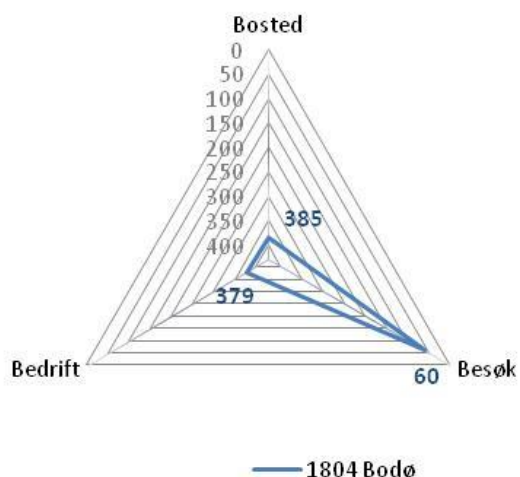
Attraktivitetspyramiden er en modell for å forstå steders utvikling, vekst eller nedgang utviklet av Telemarksforsking. Ideen bak attraktivitetspyramiden er at steder utvikler seg i henhold til deres attraktivitet lang tre dimensjoner: Besøk, bosetting og bedrifter.



Figur 4: Attraktivitetspyramiden. Kilde: Telemarksforsking

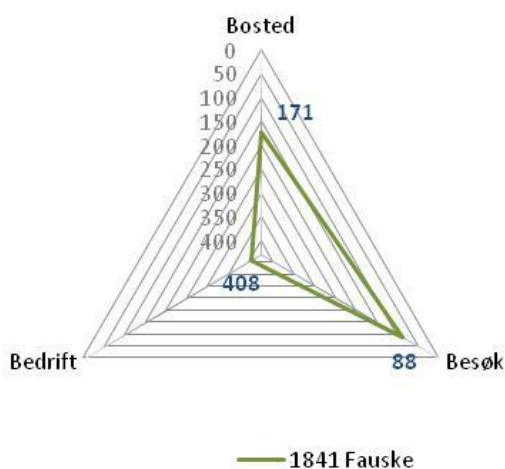
Steder kan være attraktive for bedrifter og kan trekke til seg næringsliv som produserer varer og tjenester som selges ut av regionen. Dette generer arbeidsplasser som bidrar til bosetting og arbeidsplasser i lokal tjenesteyting. Steder som er attraktive for besøk vil få høy aktivitet i det næringslivet som selger varer og tjenester direkte til personlige kunder. Dette er både tradisjonell turisme som hotell og restaurant, aktiviteter, underholdning og kultur og detaljhandel. Steder som er attraktive å bo i, vil ha flere innbyggere enn det er arbeidsplassgrunnlag for. Dermed vil det være mange som bor på stedet og pendler ut.

Det er mulig å se på hvordan den relative størrelsen til besøksnæringer, basisnæringer og pendling varierer mellom kommuner. Dette kan settes sammen for å se hvordan de ulike stedene skiller seg fra hverandre og hvor de har sine styrker. Vi kaller dette stedets profil. Profilen viser hvordan bosettingen i kommunen i dag er basert på besøksnæringer, basisnæringer eller pendling. Profilen er basert på hvordan sysselsettingen er fordelt. I profilen vil derfor ingen kommuner få en høy rangering på alle de tre dimensjonene. Kommunene er rangert blant alle landets kommuner.



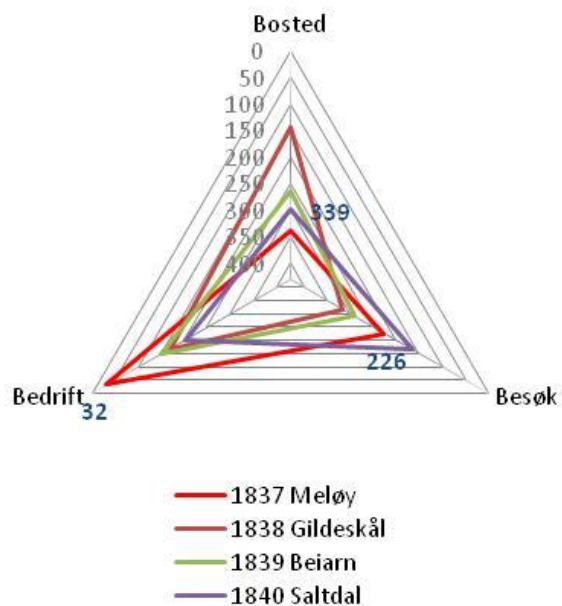
Figur 5: Profil til Bodø 2009. Kilde: Telemarksforsking

Bodø er hovedsakelig en besøkskommune med lokale næringer. Bodø er rangert som nummer 60 av 430 kommuner langs besøksaksen. Bodø er rangert lavt på bedrift som henger sammen med at en stor andel av sysselsettingen er knyttet til offentlig sektor (40%), og at man ikke har sterke basisnæringer. Bodø er videre rangert lavt på bosted som følge av stor innpendling til kommunen.



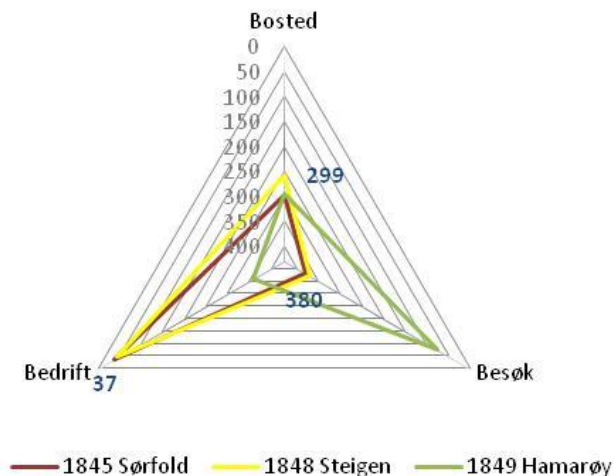
Figur 6: Profil til Fauske 2009. Kilde: Telemarksforsking

Fauske er, som Bodø, rangert sterkest på besøk med stabile lokale næringer. Fauske er rangert som nummer 88 av 430 kommuner langs besøksaksen. Fauske er også rangert lavt på bedrift, noe som henger sammen med at en stor andel av sysselsettingen er knyttet til offentlig sektor (38%), og at man ikke har sterke basisnæringer. Fauske er videre rangert høyere på bosted som følge av at man har en stor utpendling fra kommunen, noe som viser at det er attraktivt å bo i Fauske.



Figur 7: Profil til Meløy, Gildeskål, Beiarn, Saltdal 2009. Kilde: Telemarksforsking

Vi ser av figuren at Meløy er rangert høy på bedrift som følge av andel næringsliv i bedrift med et marked utenfor kommunen/regionen. Gildeskål er rangert høyest på bosted knyttet opp mot utpendling mot andre kommuner. Beiarn og Saltdal har ingen sterke attraktiviteter.



Figur 8: Profil til Sørfold, Steigen, Hamarøy 2009. Kilde: Telemarksforsking

Vi ser av figuren at Sørfold og Steigen er rangert høy på bedrift som følge av andel næringsliv i bedrift med et marked utenfor kommunen/regionen. Hamarøy er rangert høyest på besøksnæringer



### **3.3. Oppsummering: Vurdering av Saltenkommunenes muligheter for næringsutvikling knyttet til nye kommunestruktur**

Som vi har sett i dette kapittelet har flere av kommunene store utfordringer knyttet til næringsutvikling. Vi så også i delrapport A at regionen som en helhet er svært avhengig av offentlig sektor. I et kommunesammenslåingsperspektiv vil større kommuner kunne ha muligheten til å utfylle hverandre, og dermed gjøre nye storkommuner mindre sårbare for blant annet konjunktorendringer innenfor enkelte sektorer. Salten samlet har således en bedre profil sammenlignet med hver kommune alene. I tillegg er det viktig å påpeke at typiske bosettingskommuner som eksempelvis Gildeskål og til dels Fauske, hvor en stor del av befolkningen pendler inn til Bodø er svært avhengig av utviklingen i Bodø kommune. Om disse kommunene hadde gått sammen ville innbyggerne i Gildeskål og Fauske ha en større innflytelse på næringsutviklingsarbeidet i den nye storkommunen.

I et framtidsrettet perspektiv vil større kommuner ha mer ressurser til å tilrettelegge samt bistå det lokale næringsliv. Tall fra KOSTRA viser at de to største kommunene i regionen, Bodø og Fauske står for nær 50 % av de totale brutto driftsutgiftene på tilrettelegging for næringslivet. Disse kommunene er også de eneste kommunene som har ressurser å bruke på ansettelse av personell til dette området.

Ser vi dette området i sammenheng med den forventede demografiske utviklingen blir en god og målrettet næringslivsutvikling enda viktigere i årene som kommer. Regionen vil ha store utfordringer knyttet til en stadig eldre befolkning, samt et forventet nedadgående befolkningsgrunnlag som følge av sentralisering. Ved å etablere større kommuner vil man i regionen samlet sett ha større mulighet til å avsette ressurser til å arbeide målrettet med næringsutvikling i regionen. Dette kan videre gi synergieffekter som kan komme hele regionen til gode. Større kommuner vil også kunne være bedre rustet til å sikre at teknisk infrastruktur dekker behovene i regionen ved at man samlet står sterkere i Nordland fylkeskommune.

## 4. Frivilligheten

### 4.1. Frivillighetens rolle i dagens og fremtidens kommune-Norge

Frivillighetens rolle i kommunal tjenesteproduksjon vil ifølge flere rapporter være sentral for å løse kommunenes utfordringer i fremtiden. Dette temaet er således svært relevant i et kommunesammenslåingsøyemed ettersom intensjonen bak reformen er å skape mer robuste kommuner som er i bedre stand til å håndtere de oppgavene de har i dag og de oppgavene kommunene eventuelt vil få tillagt i fremtiden.

På bakgrunn av Stortingsmeldingen fra 2006-2007 *Frivillighet for alle* trekkes det frem fire hovedstrategier for arbeidet med frivillig sektor:

- Bedre rammebetingelser for frivillig sektor
- Mer til lokale aktiviteter og lavterskelaktivitet
- Styrke inkludering og integrering
- Styrket kunnskap og forskning om frivillig sektor

Nyere forskning på området fremhever særlig pleie- og omsorg som et område hvor frivilligheten vil spille en betydningsfull rolle i fremtiden. I det neste avsnittet har vi oppsummert nyere rapporter og forskning som tar for seg samspillet mellom frivillig sektor og kommune-Norge.

Schanche og Stokland (2014) gjennomførte en spørreundersøkelse til kommunene samt telefonintervjuer med informanter fra et utvalg kommuner. Studien fant at "ildsjeler" blant ansatte i og utenfor kommunen er det som i størst grad er med på å utløse aktivitet. Rapporten anbefalte på bakgrunn av funnene at kommunene bør legge til rette for at "ildsjeler" kan utføre oppgaver som bidrar til å utløse frivillig aktivitet

Andre studier har også påpekt at samarbeid med frivillig sektor er svært personavhengig. Man er således avhengig av engasjerte personer på begge sider. Fra kommunens ståsted er det derfor viktig at man legger til rette for samarbeid og at kommunen videre koordinerer dette.

Sobjør, Ljunggren og Hestvik Kleiven (2014, s. 44) skriver følgende om samarbeidet mellom frivilligheten og kommune-Norge: «Det kan derfor være en fordel at kommunen koordinerer det frivillige arbeidet på pleie- og omsorgsfeltet... Å ha en koordinatorfunksjon kan oppleves som positivt... En god organisering kan ivareta fleksibiliteten for de frivillige og bidra til å unngå at rollene mellom frivillige og profesjonelle blir blandet... Ettersom de frivillige er amatører som innehar en annen kunnskap enn de profesjonelle, må kommunenes forventninger til et samarbeid ta hensyn til dette».

I en rapport som nylig ble publisert av Røde-Kors legger man spesielt vekt på nødvendigheten av helhetlig beredskap for å møte fremtiden utfordringer. Fremtidens utfordringer er tett knyttet sammen med de påviste klimaforandringene, og forskningsrapporter viser at det etter stor sannsynlighet vil føre til økt ekstremvær i form av nedbør, ras, flom og stormfrekvens. I tillegg kan høyere temperaturer gi økt risiko for skogbrann.

Rapporten påpeker at dette er et felles ansvar som vil være avhengig av et godt lokalt samarbeid mellom nødetatene, kommunene og frivillige beredskapsorganisasjoner. Rapporten undersøkte samspillet mellom kommunene og frivillige beredskapsorganisasjoner og funnene i rapporten er alarmerende. Rapporten finner at det er svært dårlig samspill mellom kommunene og frivilligheten.

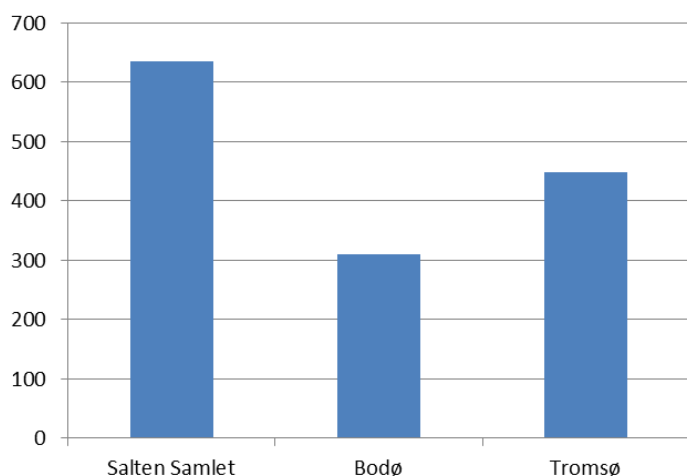
En av de store utfordringene for kommunene i årene fremover vil blant annet være den forventede eldrebølgen. Flere forskere og kommentatorer har påpekt at offentlig sektor ikke klarer dette alene. Som et alternativ til stadig høyere skatter diskuteres alternative modeller. I Storbritannia ble «Big Society» tankegangen lansert på starten av 2000-tallet hvor tanken er å trekke inn frivillig

sektor, familie, og andre aktører for at velferdsstaten skal kunne løse utfordringene de står ovenfor. I Norge konkluderte Hagen-utvalget i 2011 med at «En framtidsrettet omsorgspolitik forutsetter en bred samfunnsmessig tilnærming til framtidens brukergrupper».

I resten av dette kapitlet vil vi redegjøre for frivillighetens status i de ulike kommunene. Deretter vil vi gjøre en vurdering av hvorvidt frivillighetens rolle og samspill med kommunene kan bedre ivaretas i en ny kommunestruktur i Salten region.

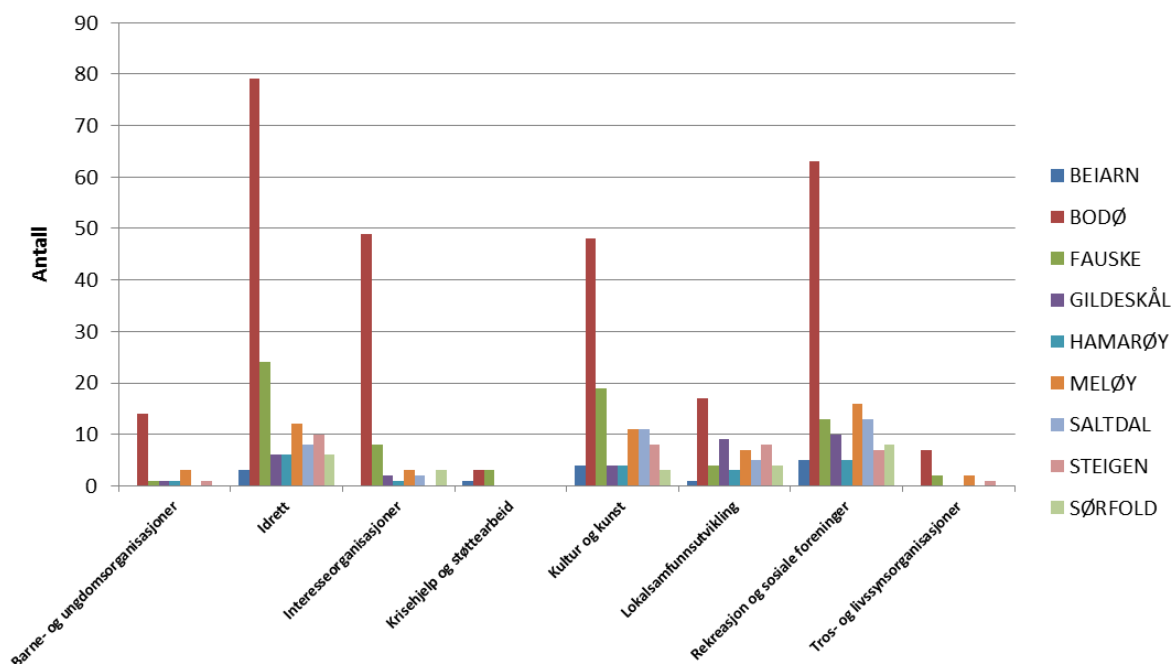
#### 4.2. Oversiktsbilde over aktivitetsnivå

I Salten finnes det i dag over 600 registrerte frivillige lag og foreninger i frivillighetsregisteret. Vi vet imidlertid at mange lag og foreninger nødvendigvis ikke er registrert der. Dette betyr at de tallene som er presentert i figuren under ikke gir en fullstendig oversikt. Om vi ser på fordelingen i Salten opp mot andre naboregioner som eksempelvis Tromsø ser vi at det er flere registrerte lag og foreninger i Salten samlet.



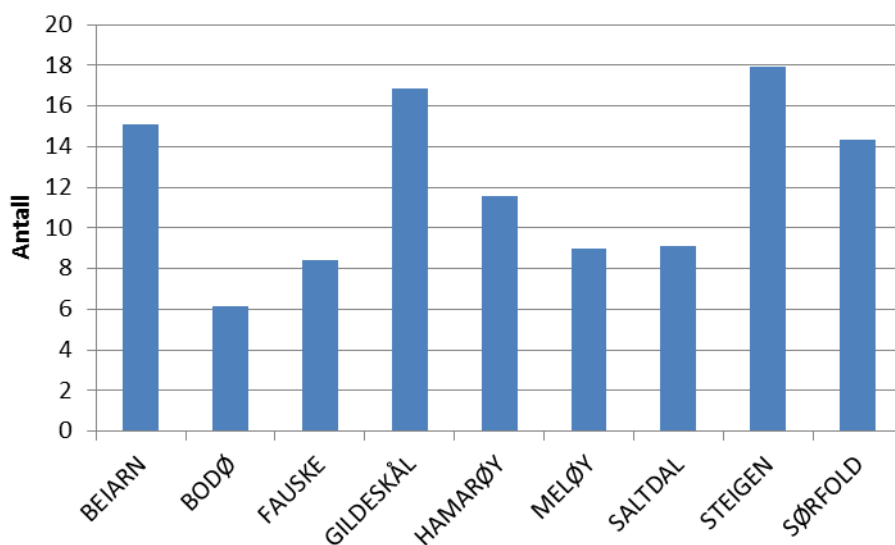
Figur 9: Oversikt over registrerte lag og foreninger, Kilde Enhetsregisteret

Ser vi deretter på en sektorfordeling i Salten ser vi at frivillige idrettslag og foreninger er mest fremtredende. I tillegg ser vi at det finnes en rekke foreninger innenfor rekreasjon, kultur og kunst, barne- og ungdomsforeninger, samt interesseorganisasjoner. For alle disse gruppene utgjør foreningene som er registrert i Bodø rundt halvparten av alle lag og foreninger som er registrert i Salten. Årsaken til dette finner vi blant annet i det faktum at Bodø utgjør 62 % av befolkningen i Salten.



Figur 10: Antall lag og foreninger sektorfordelt, Kilde Enhetsregisteret

Om vi derimot korrigerer for innbyggertall ser bildet annerledes ut. Vi ser at noen av de minste kommunene som Gildeskål, Beiarn og Steigen har flest registrerte lag og foreninger per 1000 innbygger.



Figur 11: Antall frivillige lag og foreninger per 1000 innbygger, Kilde KOSTRA

Figurene over viser oss at frivillig sektor gjennom ulike lag og foreninger er svært utbredt i Salten kommunene. Antall lag og foreninger forteller derimot ingenting om hvordan disse foreningene arbeider i lokalsamfunnene. De sier heller ingenting om hvordan samarbeidet mellom kommunen og frivillig sektor foregår.

En studie fra 2009 (Blix 2009) viser hvordan frivillige organisasjoner kan bidra i kommunal tjenesteproduksjon. Studien ser på Mørkved sykehjem i Bodø kommune som har inngått avtale med ulike frivillige organisasjoner. Røde Kors bidrar med sine pasientvenner som har ansvar for kiosktjeneste og besøkstjeneste, mens Norske Kvinners Sanitetsforening er med på å arrangere

gudstjeneste for beboerne. I tillegg er det inngått avtale med tre privatpersoner som bidrar med ulike miljøtiltak som sang, høytlesning og hjelp til andre miljøaktiviteter som for eksempel baking sammen med beboerne. Dette er ett eksempel på hvordan frivilligheten kan bistå kommunen innenfor et spesifikt tjenestoområde.

For at frivillig sektor skal kunne bidra slik det er beskrevet ovenfor er det sentralt at frivillige organisasjoner har god kontakt inn mot kommunene. I den forbindelse har det blitt etablert frivillighetssentraler i svært mange av landets kommuner.

En frivillighetssentral/nærmiljøsentral er en lokalt forankret møteplass, åpent for alle som vil delta innen frivillig virksomhet. Sentralen skal være et kraftsenter og kontaktpunkt for mennesker, foreninger/lag og det offentlige i lokalmiljøet. I motsetning til de tradisjonelle humanitære frivillige organisasjonene opererer frivillighetssentralene ikke med medlemskap, men har inntekter fra stat og kommune.

Kommune	Frivilligsentral
Bodø	Ja
Meløy	Ja
Fauske	Ja
Gildeskål	Nei
Saltdal	Ja
Sørfold	Nei
Beiarn	Ja
Steigen	Ja
Hamarøy	Ja

Tabell 8: Oversikt over frivillighetssentraler i Salten kommunene. Kilde: Frivillighet Norge

Per dags dato finnes det frivillighetssentraler i alle Saltenkommunene med unntak av Gildeskål og Sørfold. Ettersom flere forskningsrapporter har påpekt at det finnes utfordringer vedrørende samarbeidet mellom frivilligheten og kommunene vil vi nå se mer inngående på spesifikke planer, strategier og dokumenter fra regionen som berører dette temaet.

#### 4.3. Utdrag fra planer og strategier

I forbindelse med arbeidet med frivillighetsplanen, som ble utarbeidet for Nordland fylkeskommune for perioden 2014 til 2018, ble det laget et spørreskjema som ble sendt ut til frivillig sektor. Fra spørreundersøkelsen kom det fram at flere frivillige organisasjoner mente blant annet at for mye byråkrati gjorde arbeidet deres utfordrende. Det har i tillegg vært påpekt at frivillig sektor mangler en enkel måte å kommunisere med kommunene på. Herunder har det vært etterspurt eksempelvis en kontaktperson eller en organisering av kontaktpunkter som gjør det enklere for frivilligheten å forholde seg til kommunene.

Selv om denne undersøkelsen var rettet mot hele Nordland vil vi anta at mange av disse utfordringene som ble påpekt også er gjeldende for kommunene i Salten regionen. For å se hvorvidt

de ulike kommunene har gjort spesifikke tiltak for å fremme en enklere kontakt mellom frivillige organisasjoner og kommunen har vi gjennomført dokumentstudier basert på samfunnsdelen i de ulike kommuneplanene. I tillegg har vi vektlagt planer knyttet direkte opp mot frivillig sektor.

### Beiarn kommune

I kommuneplanens samfunnsdel for 2014-2024 påpekes det at frivillig sektor har en viktig rolle å spille i arbeidet med å skape et mangfoldig kulturtilbud. For å oppnå dette har kommunen vedtatt følgende strategier:

- Kommunen skal ha et bevisst og aktivt samarbeid med lag og foreninger.
- Samordning av lag og foreninger kan være positivt for å sikre viktige trivsels- og velferdstilbud.

### Bodø kommune

Bodø kommunene lanserte i 2015 en frivillighetsplan for perioden frem til 2018 og bygger således på kommuneplanenes samfunnsdel. Formålet med denne planen er å utvikle og forsterke samhandlingen mellom kommunen og frivilligheten. Denne planen inneholder en handlingsplan hvor følgende tiltak står sentrale:

- Bodø kommune skal vurdere å utvikle egen frivillighetsportal.
- Bodø kommune skal vurdere om kontaktpunkter med frivillig sektor bør endres i forbindelse med utviklingen av frivillighetsportalen. Likeledes må driften av denne portalen avklares.
- Bodø kommune skal jobbe med å øke synligheten av kommunens tjenester som frivilligheten kan benytte seg av.
- Bodø kommune skal stille til disposisjon kommunale lokaler/arealer etter avtale. Forvaltningen må avklares med eiendomsforetaket.
- Bodø kommune skal legge til rette for at det kan arrangeres felles messetorg for næringsliv, frivillig sektor og Bodø kommune, som arrangeres 1 gang pr. år
- Bodø kommune skal stimulere til, og legge til rette for, at det kan gjennomføres store arrangementer i Bodø og Salten.
- Bodø kommune skal samhandle med eksterne arrangører

### Fauske kommune

I kommuneplanenes samfunnsdel for perioden frem til 2025 er en av hovedstrategiene spesifikt knyttet opp mot frivillig sektor. Her påpekes det at «frivillig sektor skal kunne utvikle seg innenfor de rammer og muligheter som er i Fauskesamfunnet». Under denne spesifikke strategien har de konkretisert følgende mål for handlinger i perioden:

- Videreutvikle samhandling og dialog mellom offentlig og frivillig sektor for å sikre bredde og variasjon i tilbud samt felles måloppnåelse
- Sikre gode og egnede anlegg/lokaliteter med fokus på bredde og "bruk-for-alle"
- Legge til rette for økt samarbeid mellom de ulike lag/foreninger for å utnytte en samlet kompetanse og kapasitet
- Markedsføre kommunens bredde i forbindelse med større arrangement
- Fauske kommune profilerer de gode verdier gjennom lag og foreninger
- Utvikle felles kompetansetiltak for å bedre rekrutteringen for ledere og styremedlemmer innen frivillig sektor

### Gildeskål kommune

For Gildeskål kommune har man inkludert flere strategier knyttet til arbeidet med å inkludere og involvere frivillig sektor i kommuneplanens samfunnsdel. Innenfor målet om at fritidsbeboerne er aktive i kommunens utviklingsarbeid spesifiseres følgende strategi:

- Utvikle felles kompetansetiltak for å bedre rekrutteringen for ledere og styremedlemmer innen frivillig sektor

I tillegg inneholder samfunnsdelen følgende strategier som omfatter frivillig sektor:

- Stimulere til aktive lag og frivillige organisasjoner. Stimulere dugnadsånden i Gildeskål.
- Støtte opp om frivillig arbeid i kommunen (rettet mot kultur og fritidsarbeid)

### Hamarøy

I kommuneplanens samfunnsdel er det spesifisert at *Strategisk team* innenfor folkehelsesektoren skal *koordinere og avklare tiltak mellom enhetene og ut mot samfunnet og frivillig sektor*. Det er ellers ikke spesifisert noen konkrete mål for hvordan man skal involvere og samarbeide med frivillig sektor.

### Meløy

I kommuneplanenes samfunnsdel er det spesifisert to strategier som omhandler lokale frivillige foreninger:

- Kommunen skal i samarbeid med regionale myndigheter, lokale foreninger og ressurspersoner registrere og systematisere kunnskap innenfor viktige tema som grunnlag for en bedre arealforvaltning.
- Kommunen skal utvikle samarbeidsløsninger med private aktører, bruker- og pårørendeorganisasjoner og frivillige organisasjoner når det gjelder planlegging og gjennomføring av tiltak i helse- og omsorgsarbeidet.

### Saltdal

Gjennom vårt søk på kommunens nettsider fant vi kommuneplanen for 2003 til 2013. Her er følgende relevante strategier spesifisert:

- Styrking av frivillige lag og organisasjoner (ungdomsarbeid) ved hjelp av tilskudd, veiledning og informasjon.

Etttersom vi ikke var i stand til å finne den nyeste kommuneplanen for perioden fra 2013 og utover har vi også inkludert kommuneplanen for fysisk aktivitet og naturopplevelse. I denne planen har man poengtert viktigheten av å involvere frivillig sektor. Herunder spesifiseres blant annet følgende mål og strategier:

- Økt samhandling mellom helsebaserte tjenester, andre sektorer og frivillig sektor for gjennom felles innsats å bidra til økt tilgjengelighet, trivsel og deltakelse i aktiviteter som fremmer god helse, trivsel og tilhørighet.
- Fortsette det gode samarbeid med frivillige lag og foreninger, kommunen kan bidra med tilrettelegging som for eksempel fortsatt gratis bruk av kommunale anlegg for barn og unge.
- Arbeide for å øke den økonomiske støtten til frivillige lag og foreninger.

## Steigen

I Steigen kommunes kommuneplan vektlegges samarbeidet med frivilligheten innenfor en rekke innsatsområder. Under har vi samlet alle strategier som inkluderer samhandling med frivillig sektor.

- Arbeide i nært samarbeid med Salten Museum og frivillige lag og foreninger for å ivareta og videreutvikle Steigen Bygdetun, Batterie Dietl og museumshage- anleggene på bygdetunet og Steigen prestegård.
- Styrke det frivillige arbeid som utføres i organisasjoner og lag
- Opprette frivillighetssentral
- Bidra aktivt til å øke samarbeidet mellom kommunen og de frivillige organisasjonene.

## Sørfold kommune

Sørfold kommune har ikke utarbeidet en samfunnsdel til kommuneplanen.

### 4.4. Oppsummering: Vil en endret kommunestruktur kunne bedre samhandlingen med frivillig sektor?

I en rapport nylig publisert av Røde Kors vedrørende samhandlingen mellom frivillig sektor og kommunene konkluderes det med at mellomstore og store kommuner har den mest formaliserte organiseringen med frivillig sektor. Det påpekes i en annen rapport fra Trønderlagsforskning (2012) at det i små kommuner kan være flere hindringer for å få til samarbeid fordi enkeltpersonene kan være overbelastet med oppgaver (både frivillige og kommunalt ansatte), samt at gjennomføringen er personavhengig. I denne rapporten påpekes det også at det er viktig å ha nok ressurser i kommunen for å få til et vellykket samarbeid med frivillig sektor, saksbehandlere er ofte presset på tid.

I Salten region ser vi at det er registrert svært mange ulike frivillige organisasjoner og lag. Alle kommunene i regionen, med unntak av Sørfold, har også spesifisert konkrete strategier knyttet til samarbeid med frivillige organisasjoner.

Vi vurderer det allikevel dit hen at de største kommunene som Bodø og Fauske har de mest omfattende og ikke minst detaljerte strategiene for hvordan man skulle kunne nyttiggjøre seg av samarbeidet med frivillig sektor. Bodø er den eneste kommunen som har en egen frivillighetsplan for å oppnå en enda bedre samhandling med denne sektoren. Dette bekrefter således funn i andre rapporter som påpeker viktigheten av tilstrekkelige kommunale ressurser for å kunne få til ett vellykket samarbeid.

Nye større kommuner i Salten ville således kunne være bedre rustet til å få organisert et godt samarbeid med frivillig sektor. Slik sett vil en kommunereform kunne indirekte bidra til å styrke samhandlingen mellom kommunene og frivillig sektor i Salten.



# Utredningsnotat D

## Salten regionråd

Oslo, 17. juni 2015



## INNHALDSFORTEGNELSE

1. Innledning .....	3
1.1. Mandat og metodisk tilnærming .....	3
2. Kommunen som demokratisk arena .....	4
2.1. Dagens politiske landskap i Saltenregionen .....	4
2.2. Analyse: Lokalpolitisk deltagelse .....	6
2.3. Analyse av valgdeltagelse .....	7
2.4. Lokalpolitisk deltagelse mellom valg .....	9
2.5. Lokal politisk styring .....	11
2.6. Oppsummering .....	12
3. Hvordan ivareta lokademokratiske arenaer? .....	14
3.1. Formannskaps- og parlamentarisk modell .....	15
3.2. Nærdemokratiske modeller .....	17
3.3. Erfaringer fra lokalutvalg i Bodø .....	18
3.4. Oppsummering .....	19

# 1. Innledning

## 1.1. Mandat og metodisk tilnærming

Dette dokumentet er den siste delutredningen i en serie på fire. Det er definert et sett med tema for den enkelte delutredning, og i denne delutredningen er formålet å belyse kommunenes rolle som lokaldemokratisk arena. Følgende tema er sentrale i denne utredningen:

- En bred forståelse av demokratibegrepet
- Dagens situasjon vedørende det representative lokaldemokrati
- Konkrete alternativer til desentralisert politisk beslutningsmyndighet

I denne delutredningen vil vi først og fremst redegjøre for dagens status vedrørende de ovennevnte problemstillingene. Demokratiutredningen skal vurdere både representasjonsutfordringer og det demokratiske handlingsrommet ved nye strukturalternativer. Utredningen skal vurdere konkrete modeller/alternativer for organisering av lokaldemokratiet i en ny kommunestruktur.

Det vil i denne delrapporten ikke defineres konkrete alternativer til ny kommunestruktur i Salten. Dette vil først presenteres i den endelige prosjektutredningen.

Vi har benyttet oss av et kvalitativt studiedesign med innslag av kvantitative analyser. Dette innebærer at kommunene i Salten i all hovedsak vil bli analysert ved hjelp av ulike data hvor vi kombinerer bruk av tall og tekstforståelse.

I tillegg er det i denne delrapporten tatt med analyser fra en spørreundersøkelse som BDO har gjennomført i Danmark i 2015. I denne undersøkelsen spurte vi danske rådmenn om de opplevde at den nylig gjennomførte kommunereformen hadde hatt noen effekt innenfor definerte områder. Spørreundersøkelsen ble sendt til rådmennene i samtlige 98 kommuner i Danmark. 47 danske rådmenn besvarte undersøkelsen, noe som medfører at feilmarginen i analysene ligger på rundt 10 % om man operer med et konfidensnivå på 95 prosent.

Alt i alt mener vi at disse ulike metodene gjør at vi kan beskrive og analysere komplekse fenomener som vanskelig lar seg generalisere.

Målsetningen med valget av metode har vært å maksimere validiteten i utredningen. Det vil si at vi søker å gjøre analysene så presise og gyldige som mulig. Denne delen av analysen har tatt utgangspunkt i flere informasjonskilder, herunder offentlig tilgjengelige rapporter, dokumenter fra Salten regionråd og kommunenes hjemmesider, samt tall og statistikk fra KOSTRA og SSB. Vi har dermed kombinert ulike informasjonskilder for å kunne skape et mest mulig oversiktlig bilde over situasjonen blant kommunene i Salten.

## 2. Kommunen som demokratisk arena

Vabo-utvalget slår fast at kommunereformen skal bidra til å sikre et fortsatt sterkt lokaldemokrati. Saltenkommunene ønsker også å bidra til å sikre et fortsatt sterkt lokaldemokrati, men det er forskjeller mellom Vabo-utvalgets rapport og lokale aktører når det gjelder oppfatninger om hva som best sikrer dette for fremtiden.

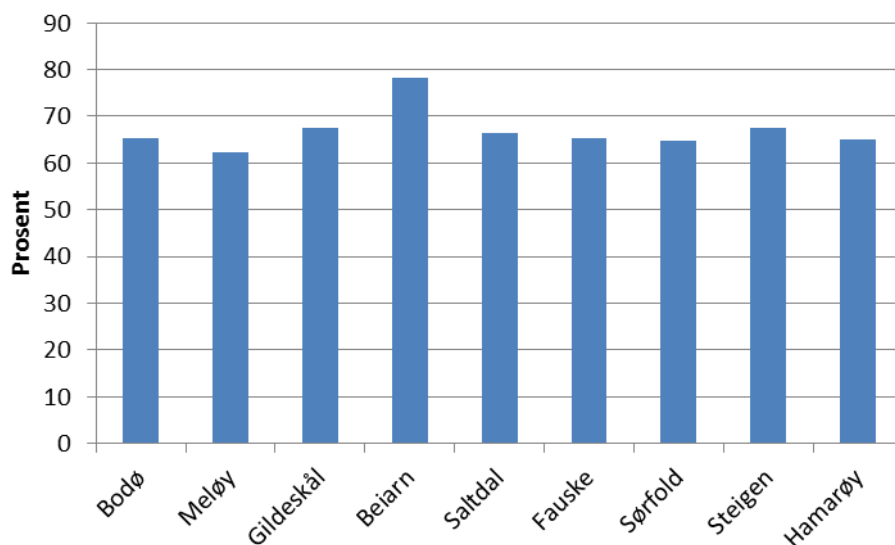
Når vi skal evaluere konsekvenser for lokaldemokratiet i Salten har vi tatt utgangspunkt i noen av ekspertutvalgets kriterier som danner grunnlaget for at en kommune skal kunne ivareta sin rolle som demokratisk arena, herunder:

- Høy politisk deltagelse
- Lokal politisk styring

Diskusjonen av disse kriteriene vil gjøres ved en kombinasjon av teori og empiri. Ettersom aspekter rundt disse kriteriene ikke nødvendigvis er direkte kvantifiserbare vil teoretiske betraktninger rundt problemstillingene være viktig. I tillegg er det viktig å påpeke at empiriske analyser rundt lokaldemokratiet i Salten i all hovedsak vil basere seg på historisk data. Dette betyr at konsekvensene av en kommunereform i Salten nødvendigvis vil inneholde usikkerhetslementer.

### 2.1. Dagens politiske landskap i Saltenregionen

Valgdeltakelsen i Saltenkommunene er på lik linje med den gjennomsnittlige valgdeltakelsen i landet. Det er imidlertid forskjeller mellom kommunene, der Beiarn, Gildeskål og Steigen har høyest valgdeltakelse, mens Fauske, Sørfold og Meløy har lavest valgdeltakelse. En mer grundig analyse av valgdeltakelsen over tid kommer vi tilbake til i det neste kapittelet.



Figur 1: Valgdeltakelsen ved kommunevalget i 2011 i Salten, kilde SSB

Det er også en del forskjeller når det gjelder representantfordelingen i de ni kommunene. Tabell 1 viser representantfordelingen i dagens kommunestyre. Steigen skiller seg her ut ettersom Pensjonistpartiet har to representanter innvalgt i kommunestyret. I tillegg har Fauske, Gildeskål og Beiarn representanter i kommunestyret som er valgt inn gjennom lokale lister.

	Ap	FrP	H	KrF	Sp	Sv	V	Pp	R	Lokale lister
<b>Bodø</b>	13	9	9	1	1	2	1	0	3	0
<b>Meløy</b>	6	4	8	2	3	1	1	0	0	0
<b>Gildeskål</b>	5	3	3	0	2	1	2	0	0	1
<b>Beiarn</b>	7	0	0	0	4	0	0	0	0	4
<b>Saltdal</b>	10	3	9	1	2	2	0	0	0	0
<b>Fauske</b>	11	4	6	1	0	1	1	0	1	6
<b>Sørfold</b>	12	2	3	0	3	1	0	0	0	0
<b>Steigen</b>	4	1	1	1	3	1	3	2	1	0
<b>Hamarøy</b>	6	0	4	0	2	1	4	0	0	0

Tabell 1: Oversikt over representantfordeling for Saltenkommunene. Lokalvalg 2011. Kilde: SSB

Ettersom det er stor variasjon i innbyggertall mellom kommunene har vi valgt å synliggjøre antall innbyggere per representant i de ulike kommunestyrene i Tabell 2. Vi ser her at Bodø kommune har nær 1300 innbyggere per kommunestyrerepresentant. På den andre siden har vi Beiarn og Sørfold som har under 100 innbygger per kommunestyrerepresentant. Dette vil følgelig endre seg ved eventuelle kommunesammenslåinger.

Kommune	Antall folkevalgte	Antall innbyggere	Antall innbygger per kommunestyrerepresentant
<b>Bodø</b>	39	50090	1284
<b>Meløy</b>	25	6461	258
<b>Gildeskål</b>	17	2023	119
<b>Beiarn</b>	15	1068	71
<b>Saltdal</b>	27	4744	176
<b>Fauske</b>	31	9610	310
<b>Sørfold</b>	21	1956	93
<b>Steigen</b>	17	2539	149
<b>Hamarøy</b>	17	1799	106

Tabell 2: Antall kommunestyrerepresentanter, kilde SSB

Uavhengig av modell, vil et nytt kommunestyre mest sannsynlig ha et vesentlig lavere antall kommunestyrerepresentanter enn summen av dagens kommunestyre har. Kommuneloven sier ingenting om maksimumsgrensa for antall kommunestyremedlemmer, men gir derimot nedre grenser for antall representanter ut i fra kommunestørrelse. Som det fremgår av Tabell 3, har alle kommunene i Salten valgt å ha flere kommunestyrerepresentanter enn det som er minstekravet gjennom kommuneloven.

Minimum antall innbyggere	Maksimum antall innbyggere	Minimum antall representanter
-	5 000	11
5 000	10 000	19
10 000	50 000	27
50 000	100 000	35

Tabell 3: Oversikt over antall innbyggere og antall kommunestyrerepresentanter, kilde Kommuneloven



Kommunene skal etter kommuneloven ha enkelte formelle politiske organer. Kommunestyre, formannskap og kontrollutvalg er tre eksempler på slike utvalg. I tillegg er det åpent for at kommunen selv kan velge om de ønsker å etablere andre politiske utvalg. Vi ser av kartleggingen vår at det er variasjon mellom Saltenkommunene når det gjelder utvalgsstruktur, samt antall utvalg. Saltdal og Bodø har etablert ett politisk utvalg. Bodø har i tillegg to komiteer. De resterende kommunene har to eller flere utvalg. Vi har i tabellen under valgt å inkludere komiteene i Bodø kommune ettersom disse håndterer omfattende oppgaver innenfor de store og ressurstunge tjenesteområdene.

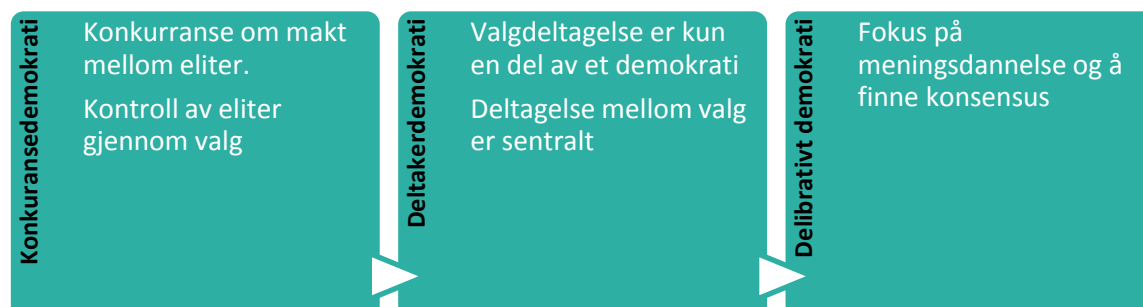
Bodø	Meløy	Gildeskål	Beiarn	Saltdal	Fauske	Sørfold	Steigen	Hamarøy
Bystyret	Kommunesstyret	Kommunestyret	Kommunestyret	Kommune-styret	Kommunestyret	Kommunestyret	Kommunestyret	Kommunesstyret
Formannskapet	Formannskapet	Formannskapet	Formannskapet	Formannskapet	Formannskapet	Formannskapet	Formannskapet	Formannskapet
Organisjonsutvalg	Driftsutvalg	Levekårsutvalg	Driftsutvalg	Levekårsutvalg	Driftsutvalg	Driftsutvalg	Plan og ressursutvalg	Plan og ressursutvalg
Komite for levekår	Plan og utviklingsutvalg	Planutvalg	Plan og ressursutvalg	Kontrollutvalg	Plan og utviklingsutvalg	Plan og ressursutvalg	Kontrollutvalg	Velferds- og driftsutvalg
Komite for plan, næring og miljø	Kontrollutvalg	Arbeidsmiljøutvalg	Kontrollutvalget		Kontrollutvalg	Kontrollutvalg		Naturutvalg
Kontrollutvalg		Kontrollutvalg						Kontrollutvalg

**Tabell 4: Oversikt over politisk organisering av de ulike Saltenkommunene, kilde kommunenes hjemmesider**

Tabellen over viser at det er noe ulikhet når det gjelder hvordan kommunene har organisert det politiske arbeidet, og spørsmålet om politisk organisering vil være viktig å drøfte i lys av de ulike alternativene til nye kommunestrukturer i Salten.

## 2.2. Analyse: Lokalpolitisk deltagelse

Vi har i denne delrapporten tatt utgangspunkt i følgende definisjon av politiske deltagelse: «*En handling med det formålet å påvirke en politisk beslutningsprosess*» (Verba m.fl.1995). En slik definisjon begrenser derfor ikke politisk deltagelse til eksempelvis valgdeltagelse, men inkluderer aktiviteter som medlemskap i parti, kampanjearbeid, medlemskap i interesseorganisasjoner osv. I tillegg finner man mer ukonvensjonelle aktiviteter som deltagelse i demonstrasjoner, boikotter, eller underskriftskampanjer. I tillegg kan man inkludere deltagelse i samfunnsdebatter gjennom eksempelvis sosiale medier. Innenfor den statsvitenskapelige litteraturen som omhandler politisk deltagelse finnes det i all hovedsak tre skoleretninger (se figuren under).



**Figur 2: Oversikt over demokratiteorier**

Vår definisjon av politisk deltagelse innebærer at vi beveger oss mot den andre skoleretningen innenfor demokratiteorier, som kalles for deltakerdemokrati. Til forskjell fra konkurransedemokrati legger denne skoleretninger vekt på deltagelse mellom valg. Den sistnevnte kategorien «deliberativt demokrati» vektlegger meningsdannelse blant folket som viktig for et velfungerende lokaldemokrati. Til forskjell fra de to andre skoleretningene innenfor demokratiteori er denne vanskelig å kvantifisere og vil derfor ikke være gjenstand for våre analyser.

Det er derimot enkelte generelle studier som er verdt å merke seg her. Baldersheim m.fl. (2003) undersøkte forholdet mellom kommunestørrelse og en rekke samfunnsaktiviteter (ekskludert valgdeltagelse) som befolkningen deltar i (tillitsvern, aksjonsdeltagelse osv.). Studien fant at det var veldig lite som tyder på at det er en sammenheng mellom samfunnsdeltagelse og kommunestørrelse. En annen studie fra 2006, som er verdt å merke seg, fant en klar sammenheng mellom kommunestørrelse og hyppighet av innbyggerinitiativ. Videre var initiativretten mer brukt i større kommuner (NOU 2006:7).

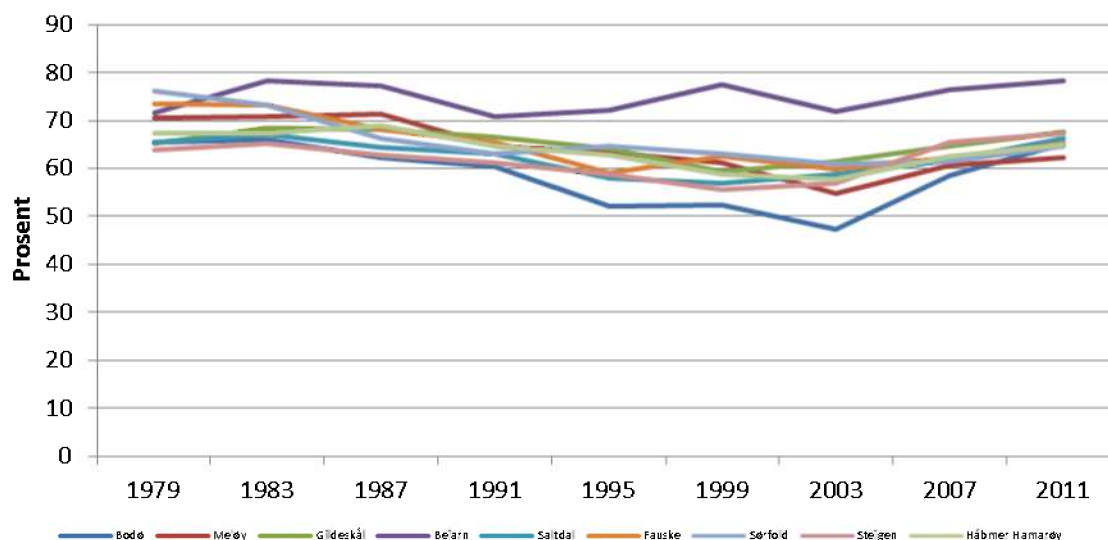
På den andre side er det flere faktorer som påvirker lokalpolitisk deltagelse som det finnes empiri på. Dette er eksempelvis:

- Valgdeltagelse
- Medlemmer i frivillige lag
- Innbyggerinitiativ
- Listekandidater til kommunevalg

Ved å ta utgangspunkt i disse variablene vil vi empirisk analysere den lokalpolitiske deltagelsen blant kommunene i Salten. Det er også viktig å påpeke forskjellene mellom variablene, hvor det førstnevnte er et mål på direkte deltagelse og de sistnevnte er mål på deltagelse mellom valg. For flere av disse faktorene ønsker vi å se på utviklingen over tid der dette er mulig. Disse forholdene er derimot kun en liten del av begrepet politisk deltagelse og kan derfor ikke alene brukes som et utgangspunkt for generalisering.

### 2.3. Analyse av valgdeltagelse

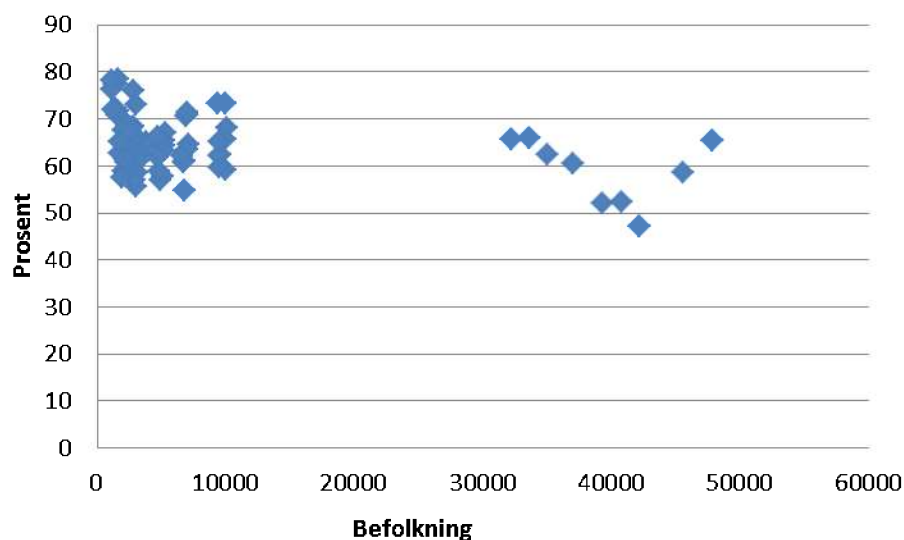
Ser vi først på valgdeltagelse (direkte deltagelse) i norske kommuner totalt sett, så har valgdeltagelsen historisk sett vært høyere i mindre kommuner (Delrapport fra ekspertutvalget 2014). Tall fra kommunene i Salten viser også at valgdeltagelsen i Bodø kommune har vært noe lavere sammenlignet med de øvrige kommunene i perioden fra 1979 til 2011.



Figur 3: Valgdeltagelsen ved kommunevalg i Salten fra 1979 til 2011, Kilde SSB

Det er viktig å være klar over at det er svært mange faktorer som påvirker valgdeltagelse. Tidligere forskning viser blant annet at valgordning og antall partier som stiller liste er viktige forklaringer på valgdeltagelsen.

I figuren nedenfor har vi vist sammenhengen mellom valgdeltagelse (avgitte stemmer målt i prosent) og folketall i perioden fra 1979 til 2011. Som figuren viser er det en svært svak sammenheng mellom kommunestørrelse og den prosentvise oppslutningen ved kommunevalg i Salten.



Figur 4: Sammenheng mellom valgdeltagelse og folketall, Kilde SSB

Tidligere analyser har vist at mindre kommuner har noe høyere valgdeltagelsen ved kommunevalg. Det er derimot lite som tyder på at kommunestørrelse forklarer oppslutningen ved valg i Saltenregionen. Dette er i seg selv et interessant funn, ettersom et av hovedargumentene for å beholde dagenes kommunestruktur viser til en antatt høyere politisk deltagelse i små kommuner. Dette innebærer videre at det må finnes andre mer kvalitative forklaringer på hvorfor valgdeltagelsen varierer mellom kommunene i Salten.



## 2.4. Lokalpolitisk deltagelse mellom valg

I de neste avsnittene har vi tatt for oss den lokalpolitiske deltagelsen mellom valg. Vi ser av statistikk og informasjon fra kommunene at alle kommunene har en rekke aktive frivillige organisasjoner lokalisert i kommunene. Det er således et stort mangfold av lag og foreninger som innbyggerne kan være en del av i Salten. Frivillig sektor utgjør et viktig bidrag i lokalsamfunnet ved å bidra til både å løse viktige velferdsoppgaver, samt å være en arena som bidrar til å øke det lokalpolitiske engasjementet blant innbyggerne.

Våre analyser av frivillig sektor for Salten viser at Bodø kommunene har flest registrerte interesseorganisasjoner og andre typer frivillige organisasjoner. I følge statistikk fra enhetsregisteret utgjør lag og foreninger som er registrert i Bodø om lag halvparten av alle lag og foreninger i Salten. Ettersom innbyggerne i Bodø kommune utgjør over 60 % av folketallet i Salten er det også naturlig at kommunen har flest registrerte lag og foreninger.

I et kommunestrukturperspektiv så viser data at det finnes et større mangfold av organisasjoner i de større kommunene i Salten. Dette innebærer at innbyggerne i de større kommunene har større valgfrihet. Det innebærer derimot ikke at oppslutningen er lavere i de minste kommunene. Tvert imot har mindre kommuner som Steigen og Gildeskål den høyeste andelen lag og foreninger per innbygger.

### Innbyggerinitiativ

I 2003 fikk kommuneloven inn et nytt kapittel om innbyggerinitiativ. Kommuneloven § 39a lyder:

*«Kommunestyret eller fylkestinget plikter selv å ta stilling til et forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, dersom minst 2 prosent av innbyggerne, alternativt 300 i kommunen eller 500 i fylket, står bak forslaget.»*

På bakgrunn av dette etablerte Kommunal- og moderniseringsdepartementet minsak.no som skulle gjøre det enklere for innbyggere å bli hørt. Her kan alle foreslå saker i sin egen kommune uten at det er satt krav til stemmerett eller ha fylt 18 år. Innbyggerinitiativ er således et uttrykk for lokalpolitisk innbyggerdeltagelse mellom valg. Til tross for at dette ikke vil fange opp hele spekteret av deltagelsen mellom valg er innbyggerinitiativ et uttrykk for hvor engasjerte innbyggerne er i lokalpolitiske forhold. Fra minsak.no ser vi at det er fire kommuner i Salten hvor det er registrerte saker som innbyggerne i disse kommunene har tatt opp. Fra tidligere forskning vet vi at innbyggerinitiativ er mer utbredt i større kommuner, noe som også til en viss grad er gjeldende for Saltenkommunene. Det er kun Bodø som har registrerte saker som faktisk har oppnådd minimum 300 signaturer eller 2 % av befolkningen - noe som plikter kommunestyret til å ta stilling til saken.

Kommune	Antall saker registrert	Antall saker med minimum 300 signaturer eller 2 % av befolkningen
Bodø	3	2
Meløy	3	0
Gildeskål	0	0
Beiarn	0	0
Saltdal	0	0
Fauske	0	0
Sørfold	0	0

<b>Steigen</b>	1	0
<b>Hamarøy</b>	1	0

Tabell 5: Registrerte innbyggerinitiativsaker, kilde minsak.no

Tallene over kan ikke nødvendigvis tolkes dithen at de resterende småkommunene ikke har deltagelse mellom valg, men det kan tyde på at aktiviteten blant innbyggerne er større i de største kommunene.

#### Utviklingen av listekandidater til kommunevalg

Et annet forhold som kan gi en indikasjon på det politiske engasjementet til lokalbefolkningen er antall innbyggerne som er villig til å stå som listekandidat til kommunestyrevalg. I Tabell 6 under ser vi at flere av Saltenkommunene har hatt en nedgang i antall listekandidater per kommunestyrerepresentant fra 2003 til 2011. Dette kan indikere at det lokalpolitiske engasjementet er mindre i dag sammenlignet med for 10 år siden.

Kommune	Gjennomsnittet for 1987-2003	2007	2011
<b>Bodø</b>	8,8	7,9	8,1
<b>Meløy</b>	7,5	7,7	6,4
<b>Gildeskål</b>	7,1	6,0	6,7
<b>Beiarn</b>	5,5	4,2	4,0
<b>Saltdal</b>	9,1	6,2	4,6
<b>Fauske</b>	8,4	7,7	7,9
<b>Sørfold</b>	5,6	6,5	7,6
<b>Steigen</b>	8,1	5,2	5,0
<b>Hamarøy</b>	5,9	6,8	6,2

Tabell 6: Antall listekandidater per kommunestyrerepresentant, kilde SSB

Et annet interessant funn for Salten er at flere av de mindre kommunene (Saltdal, Beiarn, Steigen og Hamarøy, Meløy og Saltdal) har hatt en nedgang i antall personer som står på liste foran kommunevalg (se Tabell 7 under).

	2007	2011	Endring i %
<b>Bodø</b>	307	317	3 %
<b>Meløy</b>	208	161	-23 %
<b>Gildeskål</b>	102	114	12 %
<b>Beiarn</b>	63	60	-5 %
<b>Saltdal</b>	168	123	-27 %
<b>Fauske</b>	238	246	3 %
<b>Sørfold</b>	137	160	17 %
<b>Steigen</b>	88	85	-3 %
<b>Hamarøy</b>	116	105	-9 %

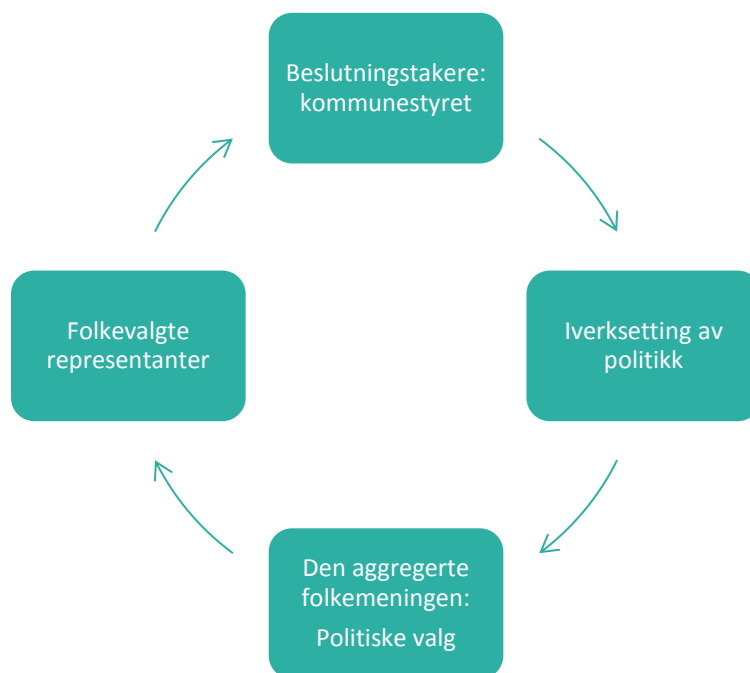
Tabell 7: Utviklingen av antall listekandidater til kommunevalg, kilde SSB

Dette kan være en indikasjon på at interessen rundt lokalpolitiske saker er noe lavere sammenlignet med tidligere valg. Ettersom Bodø, Fauske, Gildeskål og særlig Sørfold har hatt en stor økning i antall listekandidater i forkant av et kommunevalg fra 2007 til 2011 er det derimot vanskelig å trekke klare konklusjoner vedrørende Salten som helhet. Det er heller ikke mulig å se en sammenheng mellom kommunestørrelse og det lokalpolitiske engasjementet per dags dato.

Om vi derimot ser tallene i en sammenheng med eksempelvis demografiske endringer i de ulike kommunene kan disse tallene indikere at man vil kunne komme i en situasjon hvor det er vanskelig å få rekruttert personer til politiske verv. Det kan også innebære at det er utfordringer knyttet til fornyelse av kandidater. Dette finnes det derimot ikke tall på og kan således ikke kvantifiseres. Vi vet derimot fra samtaler med kommunepolitikere i Salten som representerer de minste kommunene at det er utfordringer knyttet til rekrutering blant yngre grupper. Vi vet også at de fleste kommunene i Salten vil ha en stor utfordring vedrørende den forventede eldrebølgen. I et lokaldemokratisk perspektiv vil dette således innebære at gjennomsnittsalderen for sentrale politikere kan øke. Dette vil igjen kunne få konsekvenser med tanke på fornyelse av kommunestyrerepresentanter, og kan således føre til at den yngre gruppen av befolkningen i mindre grad vil få gjennomslag for sine synspunkter.

## 2.5. Lokal politisk styring

Ekspertutvalget konkluderte med at nødvendig kompetanse og kunnskap i den kommunale administrasjonen er avgjørende for at folkevalgte skal kunne fatte gode beslutninger. Et viktig forhold her er hvorvidt kommunene i Salten har reell politisk og administrativ kontroll på alle de lovpålagte oppgavene kommunene har ansvaret for. Kommuneloven skiller ikke mellom store og små kommuner, og alle kommuner har et ansvar for å levere de samme tjenestene til innbyggerne innenfor en rekke felt. En løsning for mange mindre kommuner har derfor vært å etablere interkommunale samarbeid som tidligere er beskrevet i denne rapporten. En relativt ny rapport fra IRIS (2013) viste at interkommunalt samarbeid er fordelaktig når det gjelder økonomi og tjenestekvalitet. På den andre siden har interkommunale samarbeid ofte vært gjenstand for diskusjoner rundt lokaldemokratiet i norske kommuner, hvor mange har hevdet at interkommunale samarbeid er et demokratisk problem. For å forstå hva vi mener med demokratisk problem er det her hensiktsmessig å ta utgangspunkt i den tradisjonelle kommunale styringskjeden, illustrert under:



Figur 5: Den kommunale styringskjeden, Kilde BDO

I den tradisjonelle modellen står kommunestyrerepresentantene til ansvar for innbyggerne. Dette er igjen basert på at innbyggerne kan lokalisere hvor makten befinner seg, samt hvem som har ansvaret for maktutøvelsen og følgelig kan stilles til ansvar gjennom nye valg. Om styringskjeden blir uklar kan det argumenteres med at innbyggerne ikke har en reell mulighet til å stille beslutningstakere til ansvar for sine beslutninger.

Flere hevder at bruk av interkommunale samarbeid svekker innbyggerne innflytelse (Myhre Hansen 2011). Man kan eksempelvis tenke seg en situasjon hvor en liten kommune som inngår i et interkommunalt samarbeid med flere større kommuner, mister reell beslutningsevne på saker som berører den spesifikke kommunes innbyggere. De folkevalgte risikerer å måtte godta at stadig flere saker behandles i administrasjon eller interkommunale styringsorgan. Dette kan således føre til manglende nærhet, kapasitet og innsyn i viktige saker som berører innbyggerne

I Salten er interkommunale samarbeid svært utbredt, og til tross for at dette kan være positivt for tjenestetilbudet til innbyggerne, er det viktig å påpeke de demokratiske utfordringene som er knyttet til interkommunale samarbeid. Større kommuner vil derfor kunne tenkes å redusere behovet for interkommunale samarbeid og dermed føre til at man igjen får en tettere kobling mellom innbyggerne og de folkevalgte politikerne.

I tillegg har vi sett at mindre kommuner har en nedgang i antall listekandidater. Dette kan også på sikt gå utover innbyggerne, ettersom mulighetene til å erstatte kandidater man ikke er fornøyd med blir vanskeligere. Konkurransen om verv er således et svært viktig element i lokaldemokratiet og dermed kan en kommunereform bidra til å skape større konkurranse om sentrale politiske verv.

## 2.6. Oppsummering

I sum tolker vi analysene av politisk deltagelse i Saltenkommunene dithen at kommunestørrelse, målt i antall innbyggere, ikke alene kan forklare nivået på politisk deltagelse. Til tross for at de største kommunene har noe lavere valgdeltagelsen, finner vi ikke at det er en direkte sammenheng mellom antall innbyggere og politisk deltagelse som peker i retning av at mindre kommuner har et mer velfungerende lokaldemokrati. Tvert imot er det flere forhold som tyder på at mindre kommuner som Beiarn, Saltdal, Steigen, Meløy og Hamarøy har utfordringer med tanke på rekruttering av listekandidater i forkant av kommunevalg. For flere av disse kommunene kan vi heller ikke registrere eksempler på innbyggerinitiativ. Dette ble også tatt opp som en svakhet i forbindelse med oppstart av denne utredningen. Årsakene til dette kan selvfølgelig være mange, men forklaringer kan være fraflytting, endret demografi og for stor nærhet mellom innbyggerne og de folkevalgte.

En annet interessant utfordring, som flere av kommunene har påpekt, er mangel på politikerkompetanse. I et lokaldemokratisk perspektiv dreier dette seg om politikernes evne til å håndtere mangfoldet av saker som berører svært ulike tjenesteområder. I en tid hvor tjenesteområdene har blitt så omfattende og så kompleks, er det avgjørende at lokalpolitikere har kompetanse og tid til å sette seg inn i saker som fremlegges kommunestyret. I større kommuner som Bodø har man løst dette ved å frikjøpe politikere. I Bodø får hvert parti en ressurs på 0,12 årsverk pr. bystyrerepresentant. I tillegg får leder av komite for plan, næring og miljø, og leder for komite for levekår 0,5 årsverk i tillegg. I mindre kommuner er det i praksis kun ordførerne som er frikjøpt. De små kommunene er således mer avhengig av de folkevalgtes erfaring og kompetanse.

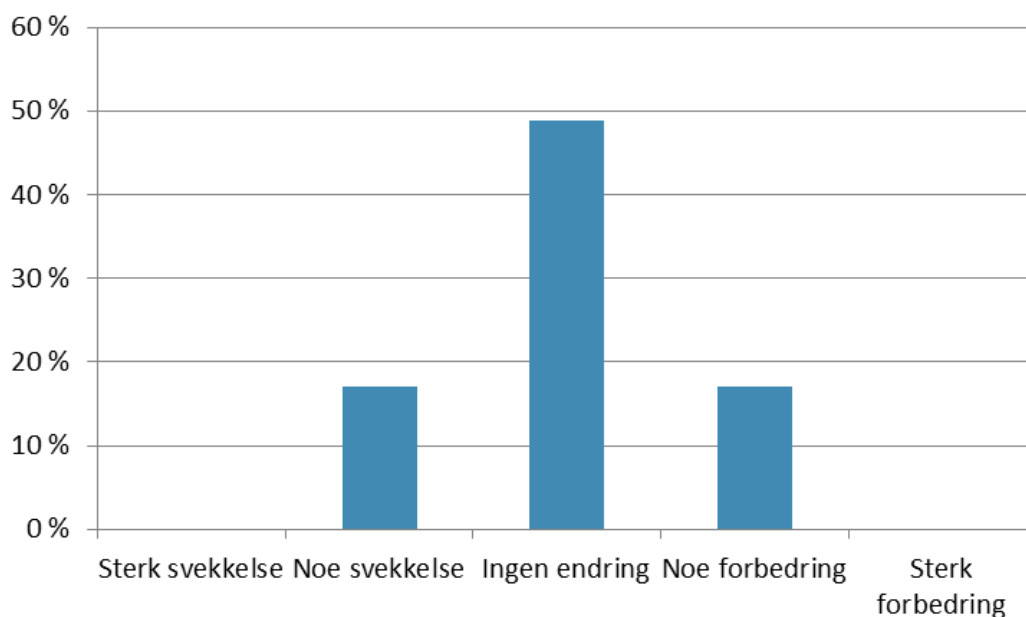
Vi ser tegn på at flere av kommunene i Salten har lokalpolitiske utfordringer og mener derfor at fra et lokaldemokratisk perspektiv kan nye og større kommuner være med å bidra til en prosess som setter fokuset på å øke det lokalpolitiske engasjementet. Erfaringer fra sammenslåingen av Bodø og Skjerstad viser også at innbyggere i det som tidligere var Skjerstad kommune mener at det har

funnet sted tydelige lokaldemokratiske gevinster. Større kommuner med høyere befolkningsgrunnlag vil kunne bidra til å øke avstanden mellom de folkevalgte og innbyggerne. Dette kan i noen tilfeller være en utfordring, men flere av de mindre kommunene har påpekt at for stor nærhet også skaper store utfordringer med tanke på blant annet habilitet.

For å ivareta lokale samfunn er det flere måter man kan velge å organisere en ny kommune på. I det neste kapittelet vil vi redegjøre for nærdemokratiske løsninger knyttet opp mot region Salten.

### 3. Hvordan ivareta lokaldemokratiske arenaer?

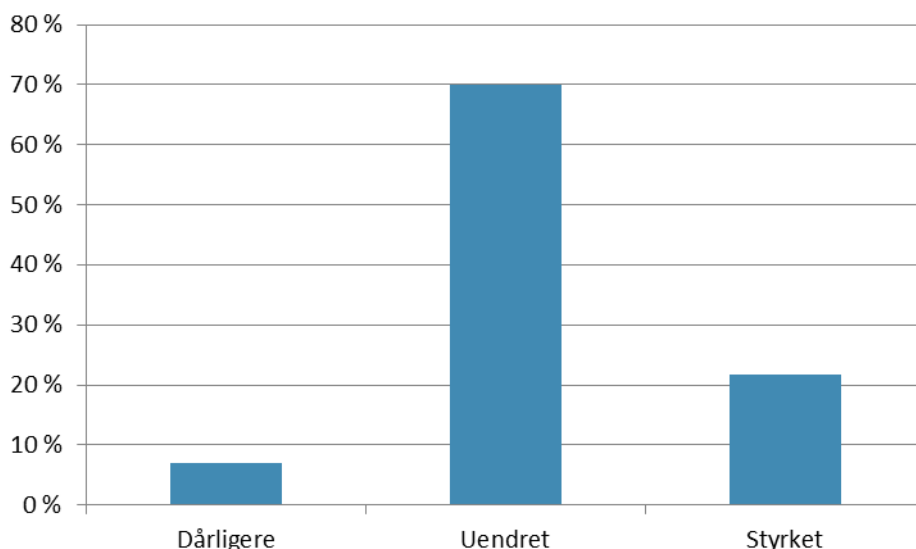
Ved eventuelle kommunesammenslåingsprosesser i Salten vil det potensielt være mange som frykter en svekkelse av lokaldemokratiet. Ekspertutvalget peker også på undersøkelser fra Danmark som viser at mange opplevde en økt avstand mellom innbyggerne og de folkevalgte. Til tross for dette har vi sett at deltagelsen ved det siste kommunevalget etter reformen var høyere enn oppslutningen ved kommunevalget før reformen. Det er med andre ord usikkerhet knyttet til de faktiske lokaldemokratiske effektene av kommunereformen i Danmark. BDOs egne undersøkelser fra Danmark viser at det store flertallet av rådmenn mener lokaldemokratiet i de nye kommunene er tilnærmet like velfungerende som før reformen i 2007.



**Figur 6: Vurder på en skala fra 1-5 hvorvidt lokaldemokratiet er blitt endret som en konsekvens av kommunereformen, kilde BDO**

Nær 50 prosent av de danske rådmennene mener at det er ingen endring sammenlignet med før reformen.

I tillegg spurte vi rådmennene om hvorvidt det politiske engasjementet hadde endret seg som følge av reformen. Også her ser vi at det store flertallet av respondentene gir uttrykk for liten forandring. Det er dog verdt å merke seg at flere enn 20 prosent mener at innbyggernes engasjement er styrket.



Figur 7: Hvordan oppleves innbyggernes politiske engasjement etter reformen, kilde BDO

Våre analyser av både internasjonal forskning og BDOs gjennomførte undersøkelse i Danmark viser at det er stor usikkerhet knyttet til lokaldemokratiske effekter av en kommunereform.

Det som derimot er viktig å påpeke er at kommuneloven åpner for ulike organisatoriske modeller som kan benyttes for å sikre at alle innbyggere i en ny storkommune blir sikret innflytelse. I resten av dette kapittelet vil vi derfor skissere mulige politiske modeller som kan bidra til å opprettholde eller styrke nærdemokratiet i Salten. Innledningsvis vil vi i grove trekk skissere forskjellene mellom formannskapsmodellen og en parlamentarisk modell. Deretter vil vi kort presentere mulige nærdemokratiske modeller.

### 3.1. Formannskaps- og parlamentarisk modell

Kommuneloven åpner for at kommuner enten kan organisere seg etter formannskapsmodellen eller etter en parlamentarisk modell. En ny storkommune i Salten må derfor vurdere hvilke modell som er mest hensiktsmessig.

Per dags dato er det kun tre kommuner (Oslo, Bergen og Tromsø) som har valgt å organisere seg etter en parlamentarisk modell, hvorav alle er bykommuner. Blant fylkeskommunene er det fire (Nordland, Troms, Nord-Trøndelag og Hedmark) som har valgt å innføre parlamentarisme.

Uavhengig av om en ny kommune vil organisere seg etter formannskapsmodellen eller en parlamentarisk modell, vil kommunestyret uansett være kommunens øverste organ. Det består av folkevalgte representanter blant kommunens innbyggere og treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak. Utover de statlige føringer som er gitt gjennom lovverket er det opp til kommunestyret selv å avgjøre i hvilken grad avgjørelsesmyndighet skal delegeres underliggende politiske organer og til administrasjonssjefen. Under skal vi kort skissere hovedtrekkene ved de to styringsmodellene.

#### Formannskapsmodellen

Denne modellen er det alle kommuner i Salten har per dags dato. Modellen legger til rette for at kommunene kan organisere seg på forskjellige måter ut i fra lokale behov og forutsetninger, men det er visse organer som er lovpålagte og som enhver kommune dermed må ha:

- **Kommunestyre** - fatter vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet gjelder lov eller delegeringsvedtak. Medlemmene velges blant kommunens innbyggere.

- **Formannskap** - er lovpålagt å behandle og legge frem innstilling til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak. Medlemmene velges blant kommunestyrets medlemmer. Ordfører og varaordfører skal velges blant formannskapets medlemmer.
- **Administrasjonsutvalg** - partssammensatt utvalg for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte. Sammensettes av representanter for kommunen som velges av kommunestyret og representanter for de ansatte.
- **Kontrollutvalg** - forestår løpende tilsyn med den kommunale forvaltningen. Medlemmene velges av kommunestyret og minst ett av utvalgets medlemmer skal velges blant kommunestyrets medlemmer. Medlemmer av kontrollkomiteen kan ikke være medlem av kommunestyrekomiteer, andre kommunale nemder med avgjørelsesmyndighet eller være ansatt i kommunen.
- **Valgstyre** - ansvarlig for alle forberedelser og gjennomføring av valg. Velges av kommunestyret.
- **Eldreråd** - rådgivende organ som skal ha til behandling alle saker som angår levekår for eldre. Kommunestyret avgjør hvor mange medlemmer eldrerådet skal ha, men pensjonistforeninger har rett til å komme med framlegg om medlemmer til rådet. Flertallet av rådsmedlemmene skal være alderspensjonister i kommunen.
- **Råd for funksjonshemmede** - kommuner er lovpålagt å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne blir sikret åpen, bred og tilgjengelig medvirkning med saker som er særlig viktige for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Kommunestyret vedtar mandat og sammensetning av rådet, men organisasjoner for mennesker med nedsatt funksjonsevne i kommunen har rett til å komme med framlegg om medlemmer til rådet. Dette rådet kan dog slås sammen med Eldrerådet i et felles råd.

### Parlamentarisk modell

I en parlamentarisk modell vil ordningen med administrasjonssjef falle bort til fordel for et kommuneråd som øverste ledelse av kommunens administrasjon. Dette kommunerådet velges av flertallet i kommunestyret og er avhengig av kontinuerlig tillit. I motsetning til formannskapsmodellen der formannskapet er valgt for hele valgperioden kan kommunestyret i en parlamentarisk modell når som helst avsette et kommuneråd om flertallet i kommunestyret krever det.

Hovedformålet med kommunal parlamentarisme er en ansvarliggjøring av politikken som føres ved at kommunerådet står ansvarlig for administrasjonen og dermed for saksutredningen ovenfor kommunestyret. Kommunerådet blir da pliktig å komme med korrekt informasjon til de folkevalgte på samme måte som administrasjonssjefen i formannskapsmodellen. Et annet viktig poeng som følger av direkte kontakt mellom politikere og administrasjon blir synliggjøringen av de politiske alternativene i kommunen ovenfor velgerne.

### Overordnet vurdering knyttet til valg av politisk styringsmodell

Per dags dato er det lite som tyder på at Saltenkommunene vil ha et befolkningsgrunnlag som tilsier at en ny storkommune i Salten vil kunne dra nytte av en parlamentarisk løsning. Dette er fordi en slik løsning som regel er dyrere enn en tradisjonell politisk organisering basert på formannskapsmodellen. Selv om lønnsutgiftene knyttet til administrasjonssjefens stilling bortfaller vil denne bli erstattet med flere politikere i heltidsstillinger samt deres sekretariat. Man vil heller ikke behøve et politisk sekretariat for formannskapet da dette opphører, men da sekretariatet for de resterende politiske organene vil bestå, i tillegg til at det vil være behov for ytterligere støttefunksjoner for kommunerådet, vil man få en økning i utgiftene også på den administrative siden. Med andre ord mener vi at stordriftsfordelene som Salten vil kunne få ved å slå seg sammen, som kan komme i form av reduserte kostnader til administrasjon og politisk styring, vil kunne gå tapt om man velger å innføre en parlamentarisk modell.



Vi anbefaler således at Saltenkommunene i vurdering av nye kommunestrukturalternativer beholder formannskapsmodellen. Vi mener videre at det er viktig at Saltenkommunene vurderer behovet for kommunedelsutvalg for å ivareta lokalpolitisk beslutningsmyndighet over viktige tjenesteområder, og vil derfor redegjøre nærmere for dette i påfølgende avsnitt.

### 3.2. Nærdemokratiske modeller

Uavhengig av hvilken styringsmodell som velges, mener vi at det er sentralt at en ny kommunestruktur må ivareta og i tillegg søke å forbedre det nærdemokratiske engasjementet i alle geografiske deler av kommunen.

Begrepet nærdemokratiske organer eller institusjoner kan defineres som «... institusjoner under kommunenivået som er nært knyttet til kommunen (men uten at den av nødvendighet inngår som et formalisert nivå i den kommunale organisasjonen) (Nyseth og Aarsæther 2002, s 18). Definisjonen inkluderer derfor både formelle og uformelle organisasjoner. Helt overordnet kan man dele nærdemokratiske ordninger inn i tre punkter (NIBR, 2013a):

- 1) Frivillige organisasjoner med et bestemt underkommunalt geografisk nedslagsfelt, for eksempel velforeninger
- 2) Foreningsbasert lokalutvalgsmodell (ofte kommunalt initiert)
- 3) Organ med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar (bydeler/kommunedeler)

De to sistnevnte faller inn under kategorien nærdemokratiorgan og er i denne forbindelse mest relevant.

I tabellen nedenfor har vi kort illustrert eksempler på hvordan de to sistnevnte kategoriene kan praktiseres.

Modell	Eksempler på organisering	Funksjon:
<b>Foreningsbasert lokalutvalgsmodell</b>	Grendeutvalg, Lokalsamfunnsutvalg Utviklingslag	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Informasjon</li> <li>✓ Initiativ</li> <li>✓ Diskusjonsfora</li> <li>✓ Link mellom folkelig engasjement og representative organer</li> <li>✓ Fellesskaps- og identitetsskapende</li> </ul>
<b>Organ med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar (et ytre ledd av kommunen)</b>	Kommunedeler	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Delegert ansvar for budsjett eller tjenester</li> <li>✓ En viss beslutningskompetanse</li> </ul>

**Tabell 8: Oversikt over to nærdemokratiske modeller. Kilde. NIBR. Bearbeidet av BDO**

I et nordisk perspektiv har de største byene vært organisert med bydelsutvalg (kommunedelsutvalg) med delegert ansvar. Her finner vi blant annet Stockholm, København, Malmø, Bergen og Oslo som alle har hatt en grad av delegert myndighet til bydeler som strekker seg tilbake over 20 år.

Mange av de erfaringene som er gjort i disse byene mener vi er relevante for kommunene i Salten i prosessen videre. Under har vi kort redegjort for noen av viktigste erfaringene fra disse byene (NIBR 2013a):

- ✓ Det er ulike ordninger for hvor autonome bydelene kan være. Dette går blant annet på ansvar og hvor mye ressurser som er lagt ut til bydelene.
- ✓ Bydelsordninger starter ofte som rådgivende organer, men ender opp som mer autonome organer. Dette skyldes frustrasjon over at rådgivende organer ikke har hatt reell mulighet til å påvirke beslutninger.
- ✓ Det er lite som tyder på at bydelsreformer fører til betydelige økninger i politisk deltagelse

Erfaringsmessig er nærdemokratiske organer velfungerende når utvalgene/kommunedelene har konkrete oppgaver, hvor forventninger og roller er avklart. I tillegg er det viktig at disse organene har en formell og systematisk tilknytting til kommunestyret.

I de nordiske landene er derimot ikke bydelsutvalg den eneste benyttede nærdemokratiske modellen. Under har vi kort redegjort for noen erfaringer som vil kunne være nyttige for kommunene i Salten.

#### **Danmark**

Ulike nærdemokratiske modeller har vært etablert i Danmark etter reformen for å motivere til deltakelse i sammenslåtte kommuner. Man har eksempelvis delt nye store kommuner i geografiske områder i lokalråd. Her har befolkningen kunnet bestemme at disse rådene skulle følge gamle kommunegrenser. Det er derimot viktig å påpeke at disse lokalrådene har vist seg å hindre integrasjon i nye større kommuner (NIBR 2013a).

#### **Finland**

I Finland har nærdemokratiske ordninger vært av sentral betydning ettersom antall kommuner ble redusert fra 436 til 304 i årene 2000-2013. De finske nærdemokratiske organene kan helt overordnet deles i to kategorier. Den første kategorien er de som ikke har delegert beslutningskompetanse, men som heller fungerer som diskusjonsforum. Den andre kategorien har fått beslutningsmyndighet. For den sistnevnte kategorien er det verdt å nevne et relevant case fra Finland hvor en kommunesammenslåing medførte at et geografisk perifert område i den nye kommunen, med kun litt over 1000 innbyggere, ble særbehandlet og fikk relativt store beslutningsmyndigheter vedrørende skole og eldreomsorg (NIBR 2013a).

#### **Norge**

Flere norske kommuner har benyttet seg av foreningsbaserte lokalutvalg, herunder kan vi eksempelvis nevne Fredrikstad kommune som har 21 organiserte lokalsamfunnsutvalg. Utvalgene har årsmøte en gang i året og medlemmene velges direkte av innbyggerne. Utvalgene fungerer som systematiske høringsorganer i saker som berører deres geografiske område. Det er ulike erfaringer knyttet til bruken av foreningsbaserte utvalg. For noen utvalg i Fredrikstad har utvalgene derimot vært viktige kontaktpunkt mellom kommunen og lokalsamfunnet (NIBR 2013a). Erfaringer fra sammenslåinger i Salten er svært interessant i denne sammenhengen. I neste avsnitt skal vi derfor se på lokalutvalgsmodellen i Bodø.

### **3.3. Erfaringer fra lokalutvalg i Bodø**

Skjerstad kommune ble innlemmet i Bodø kommune 1.1.2005. Dette medførte at området som tidligere inngikk i Skjerstad kommune fikk et lokalutvalg basert på direkte valg, med i all hovedsak rådgivende funksjoner overfor bystyret. Lokalutvalget har rettigheter i den interne saksgang i kommunen. Det er verdt å merke seg at lokalutvalget (nå kalt kommunedelsutvalget) ikke er et eget forvaltningsorgan som utøver offentlig myndighet i lokalsamfunnet. Formålet med opprette kommunedelsutvalget i Skjerstad var å:

- Ivareta og fremme lokalområdets interesser overfor kommunenes politiske organer, administrasjon og andre offentlige instanser.
- Være kontaktforum mellom den kommunale forvaltningen og lokalmiljøet.
- Utarbeide strategier og fremme forslag til utvikling av lokalmiljøer på områder som: Bosetting, oppvekstmiljø, helse, omsorg, arealdisponering, kommunikasjon, service, sysselsetting, næringsutvikling, - og på øvrige områder av interesse for lokalbefolkningen
- Avgi råd overfor kommunen i saker som spesielt berører området
- Plansaker og andre saker som spesielt berører lokalutvalgets område skal sendes til lokalutvalget for uttalelse/medvirkning tidligst mulig i en utrednings/arbeidsprosess (Brandtzæg, 2009).

Rapporter som har tatt for seg erfaringer knyttet til sammenslåingen av Bodø og Skjerstad viser at det har vært positive effekter i Skjerstad som følge av sammenslåingen. I forkant av selv prosessen ble det vedtatt at Skjerstad skulle få garantier om at ingen ansatte skulle sies opp og at lokale behov skulle bli ivaretatt. Dette medførte blant annet at Bodø kommune vedtok:

- Bygging av ny skole til 30 millioner kroner i Misvær, som var kommunesenteret i gamle Skjerstad kommune
- Etableringen av servicekontor med førstelinjetjeneste til ulike kommunale tjenester
- Etablering av nærings- og utviklingsprogram for Skjerstad
- Utbygging av bredbånd til Skjerstad (Distriktsenteret, 2015)

Av andre rapporter fremkommer det også at innbyggerne i Skjerstad er tilfredse med å være en del av Bodø kommune. I en rapport fra 2009 (Brandtzæg, 2009) vises det til at lokalvalgene i større grad har blitt partivalg framfor kjennskap til enkeltpersoner. Innbyggerne trekker også frem at tjenestene er blitt bedre.

Det som derimot er viktig å påpeke i forbindelse med prosessen i Salten er at Bodø fungerte som det nærmeste senteret for innbyggerne i tidligere Skjerstad kommune. Dette vil nødvendigvis ikke være like gjeldende for ulike alternativer for ny kommunestruktur i Salten.

Erfaringer fra sammenslåingen av Bodø og Skjerstad har tydelig hatt positive effekter for innbyggerne i Skjerstad. Det som derimot er viktig å påpeke i denne sammenhengen er at kommunedelsutvalget Skjerstad ikke har formelle beslutningsmyndigheter. Ettersom avstandene mellom kommunene i Salten er større enn det var mellom Bodø og Skjerstad, samt at flere nærliggende kommuner er betraktelig større enn det Skjerstad var på det tidspunktet det ble besluttet at kommunen skulle gå sammen med Bodø, mener vi at det er viktig at man vurderer hvorvidt kommunedelsutvalg i en ny storkommune skal kunne få formell beslutningsmyndighet innenfor viktige tjenesteområder som tilbys lokalt.

### 3.4. Oppsummering

I dette kapittelet har vi utredet de lokalpolitiske konsekvensene av en endring i kommunestrukturen i Salten. Kapittelet har blant annet tatt utgangspunkt nasjonal og internasjonal forskning og innsamlet empiri fra Danmark og Norge. Det som er helt tydelig er at det finnes få generelle effekter på lokaldemokratiet av kommunesammenslåing. Det finnes derimot ulike politiske modeller som en eller flere nye kommuner i Salten kan benytte seg av. Vi mener at det, på bakgrunn av de erfaringene som finnes, ikke er ønskelig å lage en generisk lokalutvalgsmodell løsrevet fra konkrete alternativer. Dette mener vi på bakgrunn av nasjonale og internasjonale erfaringer, samt det faktum at Salten-regionen består av svært ulike kommuner. Dette innebærer at en vurdering av konkrete lokalutvalgsmodell må gjøres på bakgrunn av erfaringer fra blant annet sammenslåingen av Bodø og Skjerstad, og på bakgrunn av unike lokalpolitiske forhold som finnes i de ulike kommunene. Viktige faktorer blir følgelig avstand fra tettstedene til den nye kommuneadministrasjonen, befolkningsgrunnlag i de sammenslåtte kommunene og behovet og viljen for lokal medbestemmelse.



DET KONGELIGE KOMMUNAL-  
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Alle landets kommunestyre

Deres ref

Vår ref

Dato

15/4445

28.10.2015

## Videre arbeid med kommunereformen

Nå er det godt over ett år siden jeg inviterte alle kommuner til å delta i kommunereformen. Invitasjonen er forankret i et bredt flertall på Stortinget (Innst. 300 S (2013-2014)). Kommunene har fulgt opp invitasjonen. Mange har hatt gode lokale prosesser der både politikere, medarbeidere, innbyggere, frivillig sektor og næringslivet har vært involvert i diskusjoner om kommunens framtid.

Nye kommunestyre skal nå ta dette arbeidet videre. Jeg vil benytte anledningen til å gratulere alle dere som er valgt inn i kommunestyre for de fire kommende årene. Å bli folkevalgt er en tillitserklæring fra innbyggerne i kommunen. Dere har et viktig arbeid foran dere, både som ombudsmenn og som ledere. Jeg gleder meg til å samarbeide med dere.

En av de første, og viktigste, oppgavene dere står overfor er å bli kjent med kommunen. Hvordan opplever innbyggerne kommunen, hvilke utfordringer venter og hvordan kan kommune og lokalsamfunn møte disse utfordringene? Jeg ser denne oppgaven som en selvfølgelig del av det å utøve politisk lederskap og forvalte velgernes tillit.

Kommunereformen er en god anledning til å gjøre denne jobben. Noen oppfatter kommunereformen som en systemendring og et komplisert politisk arbeid. Til syvende og sist handler den om to forhold. Det første er hvordan vi kan skape bedre velferdstjenester, der folk bor, nå og i framtiden. Det andre er hvordan vi kan utvikle en kommunesektor med kraft og handlingsrom.

Som lokalpolitikere gikk dere ikke til valg på å forvalte systemer, men for å gi innbyggerne gode barnehager og skoler, gode helse- og omsorgstjenester og utvikle attraktive lokalsamfunn og sunn næringsutvikling.

Kommunereformen er en mulighet til å diskutere hvordan vi skal få dette til, også i et 20-30 års perspektiv. Da trenger vi færre og større kommuner med sterkere fagmiljø og et velfungerende lokalt selvstyre. Jeg håper dere benytter muligheten til å ruste Kommune-Norge for framtiden.

### **Kommunereformen – oppdraget fra Stortinget**

Stortinget har sluttet seg til de overordnede målene for kommunereformen (Innst. 300 S (2013-2014)). Målet om gode og likeverdige tjenester til innbyggerne der de bor er grunnleggende for å sikre gode lokalsamfunn i hele landet. Vi ønsker å ta vare på og videreutvikle den norske og nordiske modellen med sterke velferdskommuner som har stort lokalt selvstyre. Reformen skal også styrke forutsetningene for en helhetlig samfunnsutvikling i alle deler av landet. Det vil si bedre styring av arealbruk, boligbygging, transport, næringsutvikling, samfunnssikkerhet og beredskap og miljø og klima.

Et annet mål med reformen er å gjøre kommunene så økonomisk solide at de kan takle uforutsette hendelser, drive effektivt og løse oppgaver som ikke er lovpålagte.

Kommunereformen skal også styrke lokaldemokratiet. Større kommuner kan ta ansvar for flere oppgaver. Det kan gi grunnlag for å redusere den statlige detaljstyringen. Vi ønsker kommuner som kan løse sine oppgaver selv og ikke er avhengige av nabokommuner for å løse lovpålagte oppgaver.

Da Stortinget behandlet rammene for kommunereformen, understreket et bredt flertall at det er behov for endringer i dagens kommunestruktur. Mye er endret siden siste store endring av kommunestrukturen på begynnelsen av 1960-tallet:

- Kommunikasjonsmulighetene er bedret
- Næringsstrukturen er forandret
- Bosettingsmønsteret har endret seg som følge av tiår med sentralisering.
- Omfang av og innhold i offentlige tjenester er blitt flere og mer komplekse
- Kravene til fagkompetanse og tverrfaglig samarbeid har økt både i tjenesteytingen og forvaltningen
- Forventningene til innbyggere og næringsliv er noe helt annet enn for 50 år siden

Kommunestrukturen fra 1960-tallet er verken tilpasset dagens eller morgendagens utfordringer. Kommunereformen handler ikke om å forandre Norge, men at Norge er forandret.

I tiårene som kommer vil det bli færre i yrkesaktiv alder per pensjonist, og det blir flere med omsorgsbehov. Mange kommuner vil møte store utfordringer når de skal rekruttere

fagpersoner og spesialister til de mange oppgavene kommunene skal løse. I byområdene er dagens kommunegrenser mange steder en hindring for å kunne håndtere den sterke veksten og sikre en god areal- og samfunnsplanlegging.

Erfaringene fra sammenslåinger som er gjennomført er gode, og viser at nye kommuner får en positiv utvikling, se Prop. 95 S (2013-2014) Kommuneproposisjonen 2015 (Vedlegg 1).

### **Milepæler i reformen**

Da Stortinget behandlet Kommuneproposisjonen 2016 i juni viste flertallet til Innst. 300 S (2013-2014) der det het at "*alle kommuner har utredningsplikt i kommunereforma*". I Innst. 375 S (2014-2015) utdyper flertallet at de i begrepet utredningsplikt legger til grunn "*at alle kommunar skal ta aktivt del i kommunereforma. Dette inneber blant anna å ha dialog med nabokommunar, utgreie og vurdere aktuelle alternativ for så å ta stilling til om og i så fall kva kommunar ein ønskjer å gå saman med innan 1. juli.*"

Det er bred enighet på Stortinget om at det er behov for endringer i kommunestrukturen dersom vi skal nå våre nasjonale velferdsmål. Stortingsflertallet er klar på hva det forventer at kommunene skal gjøre i reformarbeidet. Forventningen strekker seg utover bare det å vurdere om kommunen kan fortsette alene også i tiårene framover. En grundig prosess med nabokommuner, der også innbyggere involveres, gjør at kommunestyrene vil ha et godt grunnlag til å fatte vedtak innen 1. juli 2016 om hvordan de skal møte framtidens utfordringer.

Dette er hovedløpet i kommunereformen. Ved å følge det kan en ny kommune som hovedregel være klar til 1. januar 2020. Kommuner som ønsker at en sammenslåing skal tre i kraft allerede fra 1. januar 2018, bør fortrinnsvis gjøre vedtak om dette innen utgangen av 2015.

Kommunestyrevedtakene skal sendes fylkesmannen, som skal vurdere om vedtakene er i tråd med målene for reformen og gi en tilrådning om kommunestrukturen i fylket, slik stortingsflertallet har bedt om. Departementet vil på bakgrunn av tilrådningsforberede en proposisjon for Stortinget, som legges frem våren 2017. Regjeringen vil også følge opp Innst. 333 S (2014-2015) om nye oppgaver til større kommuner og forslag om redusert statlig detaljstyring. Dette vil også legges frem for Stortinget våren 2017.

Både regjeringen og stortingsflertallet har gitt uttrykk for at kommunereformen bygger på frivillighet og gode lokale prosesser. Unntak fra frivillighetsprinsippet kan likevel være aktuelt i helt spesielle situasjoner for at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn (Innst. 300 S (2013-2014)).

### **Verktøy og økonomiske virkemidler**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet tilbyr ulike verktøy for kommunene i arbeidet med kommunereformen. I tillegg gir departementet økonomisk støtte til en prosessveileder i hvert fylkesmannsembete. Fylkesmennene har fått en viktig rolle i kommunereformen. De skal legge til rette og veilede kommunene.

- Det nettbaserte verktøyet NY KOMMUNE gir oversikt over relevante nøkkeltall og utviklingstrekk både for enkeltkommuner og for den nye kommunen. NY KOMMUNE ble oppdatert i oktober 2015.
- Veilederen *Veien mot en ny kommune* tar for seg de lokale prosessene frem til et vedtak om sammenslåing i kommunestyret. Veilederen bør brukes sammen med nettværktøyet NY KOMMUNE.
- I vår lanserte departementet en ny veileder for *utvikling av lokaldemokratiet*, som skal gi ideer og inspirasjon til god demokratisk praksis gjennom eksempler, relevante verktøy og utprøvde metoder fra kommuner som jobber godt med lokaldemokratiet.
- Samtidig ble det også lansert et debattheft "Lokaldemokrati og kommunereform", som kan brukes i arbeidet med å utvikle lokaldemokratiet når kommuner skal slå seg sammen. Debattheftet vil bli sendt til alle kommuner i høst.

Verktøyene, også debattheftet, er tilgjengelige på [www.kommunereform.no](http://www.kommunereform.no).

Regjeringen legger opp til at de økonomiske virkemidlene i reformperioden, det vil si der det blir fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018, skal være tydelige og forutsigbare for alle kommuner.

Departementet vil gi støtte til kommunenes engangskostnader knyttet til sammenslåing. Støtten vil bli utbetalt etter en standardisert modell og differensieres etter antall kommuner og antall innbyggere i sammenslåingen (se tabell 1 nedenfor). Kommuner som slår seg sammen får også en reformstøtte som kan brukes til det kommunen selv mener er mest hensiktsmessig. Denne støtten er differensiert etter antall innbyggere i den nye kommunen (se tabell 2).

Tabell 1. Modell for dekning av engangskostnader i reformperioden (kroner).

<b>Antall kommuner og innbyggere i sammenslåingen</b>	<b>0-19 999 innbyggere</b>	<b>20- 49 999 innbyggere</b>	<b>50- 99 999 innbyggere</b>	<b>Over 100 000 innbyggere</b>
<b>2 kommuner</b>	20 000 000	25 000 000	30 000 000	35 000 000
<b>3 kommuner</b>	30 000 000	35 000 000	40 000 000	45 000 000
<b>4 kommuner</b>	40 000 000	45 000 000	50 000 000	55 000 000
<b>5 eller flere kommuner</b>	50 000 000	55 000 000	60 000 000	65 000 000

Tabell 2. Modell for reformstøtte i reformperioden (kroner).

Antall innbyggere i sammenslåingen	Reformstøtte
0-14 999 innbyggere	5 000 000
15 000- 29 999 innbyggere	20 000 000
30 000- 49 999 innbyggere	25 000 000
Over 50 000 innbyggere	30 000 000

Inndelingstilskuddet er en gunstig og langsiktig ordning som gjør at kommunene får god tid til å tilpasse seg nye rammebetingelser. Inndelingstilskuddet sikrer at den nye kommunen får beholde alle tilskudd i inntektssystemet, også regionale tilskudd som for eksempel småkommunetillegget, som om den fortsatt var to (eller flere) kommuner. Tilskuddet utbetales i 15 år etter sammenslåingen, før det trappes ned over 5 år.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil i løpet av året sende ut et høringsforslag om nytt inntektssystem for kommunene. I dette arbeidet vil regjeringen legge vekt på at kommunene skal kunne videreutvikle velferdstilbudet i tråd med befolkningsendringene. Et nytt inntektssystem må fortsatt ta hensyn til at Norge har spredt bosetting. Regjeringen vil imidlertid vurdere endringer som innebærer at inntektssystemet ikke i samme grad som i dag kompenserer for at små kommuner frivillig velger å stå alene. Nytt inntektssystem vil tre i kraft fra 2017.

Vi er opptatt av å gi kommune forutsigbarhet i kommunereformen. Derfor beregnes inndelingstilskuddet ut fra inntektssystemet i 2016 for alle kommuner som blir slått sammen i reformperioden. Endringer i inntektssystemet i perioden 2017-2019 vil med andre ord **ikke** påvirke størrelsen på inndelingstilskuddet for disse kommunene.

I desember vil departementet komme med en ny veileder som tar for seg fasen etter at det er gjort nasjonalt vedtak om sammenslåing og fram til en ny kommune er etablert. Her vil vi redegjøre for prosess og saksgang i en sammenslåingsprosess; hvilke vedtak må fattes, hvilke organer må og kan opprettes med hvilke arbeidsoppgaver og fullmakter, funksjonstid, hvilke styringsdokumenter bør utarbeides med mer. Hensikten er å vise rammene dere kan arbeide innenfor når dere skal bygge en ny kommune.

De fleste kommunestyrene har nå konstituert seg for de fire neste årene. Jeg regner med at arbeidet med kommunereformen for de aller fleste kommuner er over i en fase der utredningene er gjort. Nå er tiden inne for at de politiske initiativene og forhandlingene kan ta til for alvor.

Arbeidet med kommunereformen innebærer at dere som folkevalgte har et ansvar utover å løse viktige oppgaver i inneværende periode. Ansvarer handler om å ruste kommunene for



framtiden. Dette gir dere som tillitsvalgte og politiske ledere en unik mulighet til å forme framtidens Kommune-Norge. Jeg ønsker dere til lykke med arbeidet.

Med hilsen



Jan Tore Sanner

Fylkesmannen i Oslo og Akershus	Postboks 788 Stoa	4809	ARENDAL
Fylkesmannen i Aust-Agder	Postboks 788 Stoa	4809	ARENDAL
Fylkesmannen i Buskerud	Postboks 1604	3007	DRAMMEN
Fylkesmannen i Finnmark	Statens hus, Damsveien 1	9815	VADSØ
Fylkesmannen i Hedmark	Postboks 4034	2306	HAMAR
Fylkesmannen i Hordaland	Postboks 7310	5020	BERGEN
Fylkesmannen i Møre og Romsdal	Fylkeshuset	6404	MOLDE
Fylkesmannen i Nordland	Statens Hus, Moloveien 10	8002	BODØ
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag	Postboks 2600	7734	STEINKJER
Fylkesmannen i Oppland	Postboks 987	2626	LILLEHAMMER
Fylkesmannen i Oslo og Akershus	Postboks 8111 Dep	0032	OSLO
Fylkesmannen i Rogaland	Postboks 59	4001	STAVANGER
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane	Njøsavegen 2	6863	LEIKANGER
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag	Postboks 4710, Sluppen	7468	TRONDHEIM
Fylkesmannen i Telemark	Postboks 2603	3702	SKIEN
Fylkesmannen i Troms	Postboks 6105	9291	TROMSØ
Fylkesmannen i Vest-Agder	Postboks 513 Lundsiden	4605	KRISTIANSAND S
Fylkesmannen i Vestfold	Postboks 2076	3103	TØNSBERG
Fylkesmannen i Østfold	Postboks 325	1502	MOSS
Kommunesektorens organisasjon	Postboks 1378 Vika	0114	OSLO

# Folkemøter vår 2016

Tema: Kommunereform

## Fauske sentrum 2. mai

Første møte ble holdt i Fauske sentrum – Fauske kino. Tilstede rundt 70 - 80 personer.

4 - 5 personer hadde innlegg. Alle med sterk tendens mot ikke-sammenslåing. Nokså «negative» innlegg.



## Sulitjelma 9. mai

40 - 50 personer. Mange gode innlegg med varierende vinkling. Mer åpne innspill mot sammenslåing. Godt og positivt møte.



### **Valnesfjord 10. mai**

Nærmere 100 personer. Stort engasjement. Mange innspill var positive mot sammenslåing med Bodø. Veldig godt møte og bra variasjon i kjønn og alder.



**Gull H. Pedersen**  
Kommunikasjonsrådgiver, FAUSKE KOMMUNE

## FAUSKE KOMMUNE

### SAKSPAPIR

	JournalpostID: 16/3931	
	Arkiv sakID.: 16/847	Saksbehandler: Geir Mikkelsen
Sluttbehandlede vedtaksinstans: Kommunestyre		
Sak nr.: 066/16	FORMANNSKAP	Dato: 29.03.2016
100/16	KOMMUNESTYRE	05.04.2016

### KOMMUNERREFORMEN – 0 ALTERNATIVET – INDRE SALTEN

- Vedlegg:
1. Rådmannens 0 alternativ utredning
  2. Forslag til intensjonsavtale Indre Salten
  3. Intensjonsgrunnlag Indre Salten
  4. BDO rapportene

#### Sammendrag:

Stortinget har vedtatt at det skal gjennomføres en kommunereform. Rådmannen er gjennom kommunelovens § 23 nr. 2 pålagt å utrede sak om kommunereformen i Fauske og legge denne frem til politisk behandling.

Denne saken presenterer rådmannens utredning av 0 alternativet. Saken redegjør og oppsummerer de øvrige prosesser knyttet til kommunereformen Fauske. Saken tar mål av seg og avgrense, og konkludere med hvilke alternativer Fauske kommune legger frem til sine innbyggere i folkemøter og folkeavstemning i mai 2015.

#### Saksopplysninger:

Fauske kommune gjorde følgende kommunestyrevedtak i sak 82/14, 2. oktober 2014:

1. *Fauske kommune er opptatt av å avklare følgende modeller:*
  - a. *Fauske som egen kommune*
  - b. *Indre Salten*
  - c. *Sammenslåing med Bodø kommune*
  - d. *Stor-Salten*
2. *Saken skal til folkeavstemning jfr. tidligere vedtak og det skal legges opp til folkemøter og god inkludering. Det utarbeides en informasjonsplan.*
3. *Det kalles inn til kommunestyremøte med tema kommunestruktur så snart oppgavemeldinga fra regjeringa er kommet (1.tertial 2015).*
4. *Etter avklaringer fra Salten Regionråd og LVK, samt temadag og folkemøter, legges saken ut til folkeavstemning.*
5. *Fremdriftsplanen som vedtatt av Salten regionråd med endelig avklaring i 2016.*
6. *Formannskapet er styringsgruppe.*

Fauske kommune behandlet også kommunereformen i sak 008/16, 2. november 2015:

*Formannskapet nedsetter et arbeidsutvalg bestående av:*

- *Jørn Stene*
- *Linda Salamonsen*
- *Ottar Skjellhaug*

*Rådmannen tiltrer som sekretær.*

*Utvalgets mandat er å inngå samtaler med Sørfold og Saltdal kommuner for derigjennom vurdere om et Indre Salten alternativ er aktuelt.*

*For øvrig viser formannskapet til sak 82/14.*

En tilleggssaksopplysning er at to hovedtillitsvalgte har deltatt sammen med arbeidsutvalget i to av de 4 sonderingsmøtene / «nabopraten» som har vært gjennomført fra desember 2015, til mars 2016.

---

## **Saksbehandlers vurdering:**

### **0 alternativet**

Rådmannen legger i denne saken frem sin 0 alternativ vurdering. 0 alternativ utredningen er en administrativ faglig redegjørelse om hvordan rådmannen mener kommunen står seg i forhold til de ti kriteriene i regjeringens ekspertutvalg i et fremtidsperspektiv. Vurderingen av kriteriene er basert på interne egevalueringer av styrker, svakheter, muligheter og trusler innenfor de kommunale tjenesteområder.

Rådmannen vurderer at ikke alle de 10 kriterier like vesentlig i vurderingen av å stå alene. Rådmannen vurderer kriteriene 1 (tilstrekkelig kapasitet), 2 (relevant kompetanse), og 5 (økonomisk soliditet) å være de mest relevante. Hvor økonomisk soliditet vil være det mest vesentlige.

Rådmannen velger i stort med å konkludere at Fauske kommune har en tilfredsstillende karakter (grønt lys) for alle de ti kriteriene per i dag. Dette er selvsagt i stor utstrekning basert på en evaluering status per i dag, og historikk. I et lengre perspektiv er det riktig å understreke at man står ovenfor noen potensielle utfordringer.

Gjennom å legge til grunn ulike forutsetninger for fremtid scenarioer er det grunnlag å diskutere at selv en middelsstor kommune som Fauske vil ha utfordringer i forhold til kriteriesettene (se vurderinger under konklusjon senere).

Når det er sagt har kommunene helt siden den siste kommunereformen på 60-tallet stadig blitt gitt nye og stadig mer spesialiserte oppgaver. I et historisk perspektiv er det rett å hevde at kommunene, stor eller liten, har hatt en bemerkelsesverdig evne til å håndtere de nye oppgavene. Både gjennom å etablere ressurser til å håndtere disse oppgavene selv, og gjennom samarbeid på tvers av kommunegrenser.

I lys av den foreløpige oppgavemeldingen, og de historiske erfaringer er det ingen av de nye foreslåtte oppgavene som fremstår å være uoverkommelige.

Dersom mange av våre nabokommuner velger å gå sammen vil dette bildet endre seg. Det er likevel få signaler om vesentlige deler av Salten vil enes og samles rundt større fellesløsninger.

#### Konklusjon i et 0-10 års perspektiv (kort sikt)

I et kortere perspektiv basert på den kunnskap og informasjon vi har i dag, er det grunnlag for å hevde at Fauske Kommune er i stand til å stå alene. Kommunen er i dag en middels stor kommune i norsk målestokk.

Kommunen opplever i all vesentlighet å ha tilstrekkelig kapasitet og leveringsevne i forhold til sine tjenester. Rådmannen makter ikke å se trusler i de foreløpige signaler om nye oppgaver heller. Kommunen har også en tilstrekkelig god rekrutteringsevne i forhold til relevant kompetanse.

Den økonomiske situasjonen til kommunen har blitt noe mer anstrengt i de senere år. Dette har primært sin årsak i reduksjon av inntekter knyttet til kraft. Det er likevel grunnlag å si at kommunen bør være i stand til å effektivisere og rasjonalisere sin tjenesteproduksjon, slik at man oppnår balanse forhold til kommunens økonomiske forutsetninger. Det er også rimelig å anta at en del av de tapte kraftinntektene i et 10 års perspektiv er mulig å erverve tilbake.

Det eneste som kan rukke ved denne konklusjon er selvsagt om sentrale myndigheter velger å omprioritere vesentlig på inntektssiden til kommunesektoren.

#### Konklusjon i et 10-40 års perspektiv (lang sikt)

Det er rådmannens vurdering at det er særs krevende å kunne vurdere med presisjon en kommunes (uansett kommune) evne til å stå alene i et langsiktig perspektiv. Dette vil avhenge av så mange forhold er utenfor kommunens egen kontroll.

Det er grunn til å peke på noen forhold som i et langsiktig perspektiv kan utfordre mindre og mellomstore kommuner å være generalist kommuner:

- En økende tilbøyelighet til sentralisering blant fremtidens innbyggere
- En økende tilbøyelighet til stor grad av mobilitet blant fremtidens innbygger (bo og arbeide i forskjellige kommuner)
- En fortsatt null vekst i befolkningen
- Sterkere sentralisering av arbeidsplasser
- En stadig økende skjevfordeling i befolkningen mellom arbeidskraft og tjenestemottagere
- Befolkningsfordelingen både ut fra et inntektspotensial, og evne til å ha tilstrekkelig menneskelige ressurser til å levere kommunale tjenester
- Avvikling av det regionale forvaltningsnivået, og overføring av fylkeskommunale oppgaver
- Avvikling av andre statlige funksjoner (fylkesmann mv)
- Endrede prinsipper for inntektsfordelingen (by versus periferi) til kommunal sektor

En eller flere av de nevnte forhold kan selvsagt forrykke en kommunes evne til å levere tilstrekkelig på flere av kriteriene i ekspertutvalgets utredning. Derfor er det meget krevende å vurdere en kommunens langsiktige evne til å stå alene.

## **BDO utredningen**

Salten Regionråd hadde på oppdrag for alle de ni Salten kommunene bedt om en utredning av fremtidig kommunestruktur i Salten. Salten regionråd ble presentert en anbefaling om å etablere et Stor Salten (inkludert alle de ni kommunene) i regionen.

Salten Regionråd tok saken til orientering og BDO utredningen ble oversendt de enkelte kommuner for videre behandling.

Formannskapet fikk presentert de fire delrapportene, og konklusjonene i møte den 2. november 2015. Formannskapet har ikke bedt om en videre realitetsbehandling av Stor-Salten alternativet.

Det har ikke foregått noe fellesarbeid blant de ni involverte kommunene etter at rapport og konklusjon ble levert verken i regi av Salten Regionråd eller kommunene selv.

Det er rådmannens vurdering at Stor-Salten alternativet ikke vurderes blant kommunene i stort, og således anbefaler rådmannen at Fauske kommune legger dette alternativet til side.

## **Fauske – Bodø**

Fauske- og Bodø kommune gjennomførte et felles formannskap den 12. mai 2015 hvor alternativet Bodø/Fauske ble drøftet. Samtalene dreiet seg om man var i posisjon for å arbeide videre med en intensjonsavtale mellom Fauske og Bodø. Rådmannen tolker at det ikke per mai 2015 ikke var tilstrekkelig lokalt politisk drøftet og forankret, til å påbegynne et arbeid med en intensjonsavtale mellom de to kommunene. Rådmannen oppfatter at det var en intensjon om at prosessen evt. skulle gjenopptas i etterkant av valget høsten 2015. Det har etter valget ikke vært ført formelle samtaler. Fauske kommune nevner heller ikke dette alternativet i sin behandling av sak 008/16, den 2. november 2015.

Rådmannen tolker derfor at det ikke var et grunnlag for et videre arbeid. Det er per i dag ikke et grunnlag å utrede. Rådmannen utreder derfor ikke dette nærmere.

## **Indre Salten**

Indre Salten ble i sak 82/14 identifisert å være ett av fire alternativer for Fauske kommune. Det ble formannskapets (sak 008/16) den 2. november 2015, etablert et arbeidsutvalg, som fikk i mandat til å gjennomføre samtaler med Sørfold og Saltdal for derigjennom vurdere om et Indre Salten alternativ er aktuelt.

Arbeidsutvalget har siden angitte dato hatt fire «nabopratt-samtaler» med kommunene i Indre Salten. Alle kommunene har vært representert med politikere, administrasjon og deltagere fra tillitsmannsapparatet. Deltagerne i prosessen har vært Fauske, Sørfold, Saltdal, Hamarøy, og i



seneste møte meldte også Tysfjord seg på dette alternativet. Beiarn var innledningsvis med, men har senere vedtatt å stå utenfor prosessen.

Saken presenterer et konkret forslag til en intensjonsavtale for Indre Salten. Forslaget til intensjonsavtale er utarbeidet i fellesskap, og alle de involverte kommunestyrene vil bli invitert til å komme med innspill til og å ta stilling til om dette er en intensjonsavtale kommunene individuelt kan slutte seg til. I tillegg til intensjonsavtalen legges det frem et intensjonsgrunnlag (fakta grunnlag om de omtalte kommunene).

Rådmannen anbefaler derfor at man fortsetter å arbeide med dette alternativet, ettersom det fremstår å være det eneste reelle alternativet til å bestå som egen kommune.

Den videre prosessen i arbeidet med Indre Salten alternativet beskrives nedenfor.

### **Prosess og veien videre – Indre Salten alternativet**

Kommunene har i fellesskap gjennomført fire møter med dialog om en mulig etablering av en ny felles kommune i Indre Salten. Dette omfatter kommunene Fauske, Saltdal, Sørfold, Hamarøy, og Tysfjord.

Rådmennene i kommunene har i fellesskap utarbeidet et første utkast til en intensjonsavtale som ble presentert i fellesmøte med kommunene den 8. mars 2016.

Kommunene møtes og utarbeidet et bearbeidet og omforent forslag den 16. mars d.å. Dette forslaget legges frem for alle formannskap og kommunestyre i april.

Kommunestyrene i de fem kommunene gir sine innspill til intensjonsavtalene i sine møter i april.

Forhandlingsutvalgene/arbeidsutvalgene i de fem kommunene får fullmakt fra kommunestyrene til å bearbeide forslaget til intensjonsavtalen. Forhandlingsutvalgene bygger sitt videre arbeid på de innspillene kommunestyrene gir i april, og basert på dialogen forhandlingsutvalgene har med innbyggerne i folkemøtene i mai. De kommuner som ikke har et formelt arbeidsutvalg/forhandlingsutvalg oppretter dette i møtene i april.

Forhandlingsutvalgene/arbeidsutvalgene i de fem kommunene møtes etter behov i løpet av mai måned, med en målsetning om et omforent forslag til intensjonsavtale ferdig innen 20. mai 2016. Den reviderte intensjonsavtalen gjøres tilgjengelig befolkningen gjennom nett, media, og i trykket form.

Den reviderte intensjonsavtalen vil da sammen med resultatene av folkeavstemningen den 29. mai presenteres som grunnlag for endelig vedtak i kommunestyrene i juni.

I tillegg til den reviderte intensjonsavtalen gjøres rådmannens 0 alternativ tilgjengelig for befolkningen.

Rådmannen forslår derfor at følgende alternativer legges frem til folkeavstemning i Fauske kommune 29. mai 2016:

- Fauske kommune som egen kommune (0 alternativet)



- Fauske kommune som en del av en ny Indre Salten kommune

Den bearbejdede intensjonsavtalen, resultatene fra folkeavstemningen, legges frem til kommunestyret i juni møtet for en endelig beslutning.

---

### **RÅDMANNENS FORSLAG TIL INNSTILLING :**

Fauske kommune tar 0 alternativet og intensjonsgrunnlaget Indre Salten kommune til orientering

Fauske kommune gir arbeidsutvalget fullmakt til å bearbejde fremlagte intensjonsavtale i tråd med saksutredningen, og denne legges med til endelige behandling i kommunestyret i juni 2016.

Fauske kommune legger frem følgende alternativer til folkeavstemning 29.mai 2016:

Fauske kommune som egen kommune (0 alternativet)

Fauske kommune som en del av en ny Indre Salten kommune

---

### **FOR-066/16 VEDTAK- 29.03.2016**

**Ronny Borge (H) fremmet følgende forslag på vegne av H og FRP:**

Nytt punkt i tillegg til innstillingen:

Fauske kommune sammenslått med Bodø kommune

**Per-Gunnar Kung Skotåm (R) foreslo:**

Folkeavstemningsgrunnlaget skal inneholde 4 ulike prinsipielle alternativer:

1. 0-alternativet
2. Indre Salten alternativet
3. Fauske – Bodø
4. Stor Salten

R's forslag ble forkastet med 5 mot 4 stemmer.

Rådmannens forslag til innstilling ble vedtatt med 5 mot 4 stemmer avgitt for rådmannen forslag til innstilling med H/FRP's tilleggsforslag.

### **INNSTILLING FOR KOMMUNESTYRET:**

Fauske kommune tar 0 alternativet og intensjonsgrunnlaget Indre Salten kommune til orientering

Fauske kommune gir arbeidsutvalget fullmakt til å bearbejde fremlagte intensjonsavtale i tråd med saksutredningen, og denne legges med til endelige behandling i kommunestyret i juni 2016.

Fauske kommune legger frem følgende alternativer til folkeavstemning 29.mai 2016:

Fauske kommune som egen kommune (0 alternativet)

Fauske kommune som en del av en ny Indre Salten kommune

---

## KOM-100/16 VEDTAK- 05.04.2016

### **Per-Gunnar Kung Skotåm (R) foreslo:**

Folkeavstemningsgrunnlaget skal inneholde 4 ulike prinsipielle alternativer:

1. 0-alternativet
2. Indre Salten alternativet
3. Fauske – Bodø
4. Stor Salten

R's forslag ble satt opp mot formannskapets innstilling.

R's forslag ble enstemmig vedtatt.

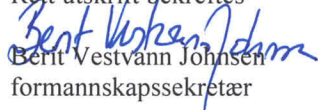
### **VEDTAK:**

Folkeavstemningsgrunnlaget skal inneholde 4 ulike prinsipielle alternativer:

1. Fauske kommune som egen kommune
2. Fauske kommune som en del av en ny Indre Salten kommune
3. Fauske – Bodø
4. Stor Salten

---

Retts utskrift bekreftes

  
Berit Vestvann Johnsen  
formannskapssekretær

Utskrift sendes:  
Rådmann

# Rådmannens vurdering av 0- alternativet – at Fauske kommune består som egen kommune

---

## Innhold

Forord .....	5
Innledning.....	6
1.    Tilstrekkelig kapasitet .....	7
2.    Relevant kompetanse .....	7
3.    Tilstrekkelig distanse .....	7
4.    Effektiv tjenesteproduksjon .....	7
5.    Økonomisk soliditet .....	7
6.    Valgfrihet .....	8
7.    Funksjonelle samfunnsutviklingsområder .....	8
8.    Høy politisk deltakelse.....	8
9.    Lokal politisk styring .....	8
10.   Lokal identitet .....	8
11.   Bred oppgaveportefølje.....	9
12.   Statlig rammestyring.....	9
SWOT-analyse av Fauske kommune .....	10
Sentraladministrasjonen .....	10
Plan/utvikling .....	10
Oppvekst og kultur .....	11
Helse og omsorg.....	11
Fauske Eiendom KF .....	12
Videre prosess .....	12
1.    Tilstrekkelig kapasitet .....	13
Rådmannens vurdering.....	13
BDOs vurdering .....	13
Delkonklusjon – Tilstrekkelig kapasitet.....	14
2.    Relevant kompetanse.....	15
Rådmannens vurdering.....	15
BDOs vurdering .....	16
Delkonklusjon – Relevant kompetanse .....	17
3.    Tilstrekkelig distanse.....	18
Rådmannens vurdering.....	18
BDOs vurdering .....	18
Delkonklusjon – Tilstrekkelig distanse .....	18
4.    Effektiv tjenesteproduksjon.....	20
Rådmannens vurdering.....	20

	BDOs vurdering .....	20
	Delkonklusjon – Effektiv tjenesteproduksjon .....	21
5.	Økonomisk soliditet .....	22
	Rådmannens vurdering.....	22
	BDOs vurdering .....	25
	Delkonklusjon – Økonomisk soliditet.....	25
6.	Valgfrihet .....	26
	Rådmannens vurdering.....	26
	BDOs vurdering .....	26
	Delkonklusjon – Valgfrihet.....	26
7.	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder.....	27
	Rådmannens vurdering.....	27
	BDOs vurdering .....	28
	Delkonklusjon – Funksjonelle samfunnsutviklingsområder .....	28
8.	Høy politisk deltakelse .....	30
	Rådmannens vurdering.....	30
	BDOs vurdering .....	31
	Delkonklusjon – Høy politisk deltakelse .....	31
9.	Lokal politisk styring .....	32
	Rådmannens vurdering.....	32
	BDOs vurdering .....	32
	Delkonklusjon – Lokal politisk styring.....	32
10.	Lokal identitet .....	33
	Rådmannens vurdering.....	33
	BDOs vurdering .....	33
	Delkonklusjon – Lokal identitet.....	34
11.	Nye oppgaver .....	35
	Arbeidsrettede tiltak .....	35
	Hjelpemidler.....	35
	Arbeids- og utdanningsreiser .....	35
	Tannhelsetjenesten .....	35
	Habilitering og rehabilitering .....	35
	Psykisk helse – distriktpsikiatriske sentre, DPS .....	35
	Notarius Publius’ vigsler og notarialbekreftelser .....	35
	Klima- og miljøforvaltning .....	36

Det boligsosiale området – tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til, tilpasning av bolig.....	36
Idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av svømmeanlegg.....	36
Tilskudd til frivilligsentraler .....	36
Videregående opplæring .....	36
Skoleskyss .....	36
Utvalgte kulturlandskap i jordbruket.....	36
Tilskudd til verdensarvområdene .....	37
Nærings- og miljøtiltak i skogbruket .....	37
Tilskudd til tiltak i beiteområder .....	37
Kollektivtransport.....	37
Lokal nærings- og samfunnsutvikling.....	37
Delkonklusjon - Nye oppgaver .....	37
Konklusjon .....	39
Økonomisk soliditet: .....	39
Relevant kompetanse: .....	39
Tilstrekkelig kapasitet: .....	39
Litteraturliste og referanser .....	41

## Forord

Stortinget har vedtatt at det skal gjennomføres en kommunereform. Rådmannen er gjennom kommunelovens § 23 nr. 2 pålagt å utrede sak om kommunereform i Fauske og legge denne frem til politisk behandling.

Denne utredningen er en vurdering av det såkalte 0-alternativet, altså om Fauske kommune kan stå alene i fremtiden. Denne utredningen er bygget opp slik at hvert av de 10 kriteriene regjeringens ekspertutvalg har utarbeidet som kjennetegnet på en robust kommune blir vurdert.

Kriteriene angir hva som skal til for at en kommune på en god måte skal kunne ivareta sine fire roller og oppgaveløsningen knyttet til disse. Rollene er:

- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- Styrket lokaldemokrati

Hvert kriterium behandles for seg og behandlingen er bygget opp slik:

- Ekspertutvalgets navn på kriteriet er overskrift
- Ekspertutvalgets beskrivelse av kriteriet er innledning
- Rådmannens vurdering av Fauske kommune i forhold til kriteriet
- BDOs drøfting og vurdering av kriteriet
- Rådmannens delkonklusjon på om Fauske kommune er robust i forhold til kriteriet

Summen av rådmannens delkonklusjoner for hvert kriterium leder frem til hovedkonklusjonen om Fauske kommune er robust nok til å stå som egen kommune i fremtiden.

BDO har gjennomført en grundig utredning for alle Salten-kommunene samlet. BDOs konklusjon er at alle Salten-kommunene bør slå seg sammen til en kommune. Ingen av kommunene, unntatt Bodø, vil være robuste nok alene til å møte fremtiden. BDOs løsninger på de utfordringene de avdekker i delutredningene A-D er at en større kommune ikke vil ha problemer eller at problemene blir mindre. I rådmannens utredning har vi også sett på de områdene der BDO påpeker at Fauske kommune skiller seg ut enten ved å være mer eller mindre berørt av utfordringen enn de andre Salten-kommunene. I rådmannens utredning av 0-alternativet er det helt nødvendig å vise til Fauske kommunes egenart på godt og vondt, for å få frem et reelt politisk beslutningsgrunnlag.

Fauske, 17.3.2016

Geir Mikkelsen

Rådmann

## Innledning

Stortinget har sluttet seg til følgende overordnede mål for reformen som vil være førende for kommunens arbeid:

- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- Styrket lokaldemokrati

Kommunereformen er en velferdsreform. Det handler om bedre velferdstjenester der folk bor, nå og i fremtiden; gode skoler, pleie og omsorg når vi blir eldre, trygge barnehager for barna våre. Det handler også om hva som skal til for å ta vare på de innbyggerne som trenger det aller mest.

Kommunereformen handler også om en bedre organisering i områder der både innbyggere og næringsliv daglig krysser flere kommunegrenser, og der større kommuner vil kunne gi en mer helhetlig og god planlegging til det beste for innbyggerne.

Ekspertutvalget for kommunereformen har satt opp ti kriterier for kommunene – disse må alle kommuner vurdere.

Utvalget anbefaler ti kriterier som er rettet mot kommunene, og to kriterier som er rettet mot staten. Kriteriene angir hva som skal til for at en kommune på en god måte skal kunne ivareta sine fire roller og oppgaveløsningen knyttet til disse. Kriteriene ivaretar samfunnsmessige hensyn som strekker seg ut over den enkelte kommunegrense, og anbefales som grunnlag for å vurdere kommunenes oppgaveløsning i dag og for å vurdere en framtidig kommunestruktur.

Kriterier rettet mot kommunene:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
8. Høy politisk deltakelse
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

Kriterier rettet mot staten:

1. Bred oppgaveportefølje
2. Statlig rammestyring



Nærmere om kriteriene:

### **1. 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 én 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.

### **2. 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 viss 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 lokaldemokratisk styring er det avgjørende at kommunen selv kan sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og ikke er avhengig av samarbeid eller hjelp fra andre.

### **3. 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.

### **4. 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.

### **5. Økonomisk soliditet**

En viktig forutsetning for at kommunene skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester er at kommunene har god kontroll på økonomien og at de kan håndtere uforutsette hendelser. Kommuner med sunn økonomi, som sørger for å ha et økonomisk

handlingsrom, kan i større grad håndtere uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne. Små kommuner er mer sårbare enn større kommuner i slike situasjoner, fordi de har et mindre budsjett å omdisponere midler innenfor.

## **6. 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.

## **7. 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 tettstedsutvikling, 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 insentiver 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.

## **8. 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.

## **9. 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

## **10. 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. Antakelsen 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 lokaldemokrati. 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.

### **11. Bred oppgaveportefølje**

Utvalget mener at det er sentralt at kommunene fortsatt har ansvar for en bred oppgaveportefølje. Utvalget tar til følge signalene fra regjeringen om at nye robuste kommuner skal tilføres flere oppgaver, og mener i utgangspunktet at flere oppgaver under lokalpolitisk kontroll vil kunne styrke lokaldemokratiet. Etter utvalgets oppfatning er imidlertid det sentrale for kommunens ivaretagelse av sin rolle som demokratisk arena at kommunene allerede i dag ivaretar betydningsfulle oppgaver.

### **12. Statlig rammestyring**

Etter utvalgets vurdering er det viktig at den statlige styringen blir avpasset slik at det lokale demokratiske handlingsrommet tillater at lokale preferanser i størst mulig grad blir bestemmende for hvordan tildelte oppgaver ivaretas, og for fordelingen av ressurser mellom ulike oppgaver. En kommunestruktur med større og mer robuste kommuner vil etter utvalgets vurdering redusere dagens behov for detaljert statlig styring.

Kriteriene 11 og 12 utredes ikke.

## SWOT-analyse av Fauske kommune

Fauske kommune har gjennomført en intern SWOT-analyse av egen organisasjon. En oppsummering av analysen er presentert kort i dette kapitlet.

### Sentraladministrasjonen

Sentraladministrasjonen melder om at de utfører de lovpålagte oppgavene, sikrer at lov og avtaleverk følges og at man gjennom kommunikasjonsrådgiver ivaretar meroffentlighet i et økende informasjonssamfunn. Andre styrker er at administrasjonen innehar god kompetanse innen fag og at man har flere generalister som har kunnskap til å utføre ulike arbeidsoppgaver. Administrasjonen har god oversikt over kommunens virksomhet og andre lokale forhold som kan ha betydning. Det legges spesielt fokus på informasjon rundt folkehelse gjennom egen rådgiver. IT-avdelingen har teknisk kompetanse til å selge driftstjenester til andre kommuner, mens innkjøp legger vekt på sin gode kontakt med det lokale næringslivet.

Utfordringer for administrasjonen inkluderer sårbarhet ved f.eks. sykdom og at vi er et lite fagmiljø med begrenset spesialistkompetanse. Dette er en gjennomgående utfordring på de ulike avdelingene. Kapasiteten er av og til presset, og man ser situasjoner der distansen til brukerne kan være i korteste laget. Økende kompleksitet innenfor datasystemer utfordrer kommunen på manglende spisskompetanse. Det er behov for nye ressurser, både menneskelige og økonomiske, for å bygge opp nødvendig sikkerhet og driftsstabilitet samt møte morgendagens krav til tjenestene.

Vi ser muligheter for å utvikle bedre digitale løsninger for kommunens ansatte og innbyggerne. Nærheten til "brukerne" gir oss god lokalkunnskap og dermed et stort potensiale på rådgivningssiden. Det er også muligheter for å selge flere tjenester til mindre nabokommuner.

De største truslene er av økonomisk karakter, altså at budsjettmidler forsvinner, både til daglig drift og videre utvikling. Rekruttering av spesialister med nøkkelkompetanse kan også vise seg å være en utfordring fremover. Kapasitet til å utføre arbeidsoppgavene innen rimelig tid er også her nevnt.

Skatteoppkreverfunksjonen melder om god kjennskap til lokale forhold og at medarbeiderne innehar bred kompetanse. Det er derimot mindre rom for spesialisering av oppgaver samt sårbarhet ved fravær. Grunnet lav kapasitet finnes små muligheter for omfordeling av ressurser, og det finnes en risiko for treghet ved innføring av nye rutiner og retningslinjer. Vi ser også en gjentakende risiko for inhabilitet grunnet kort distanse til brukerne. Vi har mulighet til å ta enda større initiativ til å inngå interkommunale samarbeid innenfor oppgavefeltet. Den største trusselen anses å være nye forsøk på statliggjøring av funksjonen.

### Plan/utvikling

Enheten melder om at vi innehar god og relevant kompetanse, der de ansatte mottar jevnlig faglig oppdatering gjennom deltakelse på kurs og konferanser. Det er i dag en nærhet til publikum og politikere som anses som positiv. Ansatte har god mulighet for medbestemmelse og medvirkning, og de innehar god lokalkunnskap som er viktig innenfor dette feltet.

Av utfordringer er manglende kapasitet på enkelte områder framhevet, og dette medfører mindre effektiv tjenesteproduksjon. Innenfor hvert enkelt saksfelt har man også et begrenset fagmiljø, og i små kommuner kan det være utfordrende å se de store sammenhengene innen f.eks. arealplanlegging. Det oppleves også at man i visse tilfeller har for kort distanse til publikum.

Det finnes store muligheter for å utvikle gode interkommunale samarbeid innen enkelte fagfelt, samt utvikle digitale løsninger i saksbehandlingen som vil forenkle og forbedre saksbehandlingen.

Også her poengteres det at man er sårbar ved fravær. Man har også en begrenset saksbehandlings- og kontrollkapasitet som kan gi uheldige utslag. Rekruttering av saksbehandlere, spesielt ingeniører, sees på som en utfordring. Generelt ser man også at enheten er lavt bemannet i forhold til oppgavemengden.

### **Oppvekst og kultur**

Enhet barnehage gir tilbakemelding om at de i dagens situasjon innehar god nok kapasitet, og at man har god oversikt over sitt område. Man har god kontroll over rammefaktorer og økonomi, og kort vei mellom barnehagen og beslutningstakerne. Barne- og familieenheten peker på PPT som i dag selger tjenester til andre kommuner i Indre Salten. Kultur ser ingen geografisk utfordringer med å fortsatt stå alene.

Innenfor barnevernet kan det være en stor belastning å arbeide innenfor eget nærmiljø, og forholdene i kommunen er ikke store nok til å unngå dette. På kulturskolesiden har man et lite fagmiljø med de utfordringer dette medfører. Skole opplever vanskeligheter med å rekruttere kompetent personell, og man ser også store konsekvenser ved bytte av sentrale lederstillinger.

Barne- og familieenheten poengterer at man har mulighet til å organisere Familiens Hus på Fauske dersom man forblir egen kommune. Vi ser også flere muligheter for samlokalisering innen både skole og barnehage.

Det er enighet om at en reduksjon i økonomiske rammer vil føre til et dårligere tjenestetilbud, og at man allerede i dag har for høye driftskostnader per enhet. Det blir stadig tildelt nye oppgaver fra statlig nivå uten at det medfølger økonomisk støtte. Vi befinner oss i dag i et grenseland med tanke på størrelse og profesjonalitet. Manglende habilitet går også igjen som en trussel for tjenestene.

### **Helse og omsorg**

Kommunen har i dag høy andel faglærte innenfor pleie/omsorg, og vi ser at kompetansen benyttes på tvers av avdelinger. De ansatte fremheves som løsningsorienterte, fleksible og kompetente. Det oppfattes at man har en god nærhet mellom ledere, ansatte og brukere, og at man har en sterk lokal tilknytning til tjenesten. Kommunen har i dag et oversiktlig og godt utbygd tjenestetilbud med hovedsakelig gode tilbakemeldinger fra brukere.

Driftskostnadene ligger per i dag over landsgjennomsnittet, delvis grunnet flere små avdelinger som er geografisk spredt. Vi oppnår få stordriftsfordeler ved dagens organisering av tjenestene. Fremtidig rekruttering fremheves også her som en utfordring, spesielt til

stillinger som krever spesiell kompetanse. Det savnes også midler til kursing, etter- og videreutdanning, og at det legges mer til rette for slikt. Innen ergoterapi mangler det teknologisk oppdatering og ansatte innen spesielle fagfelt.

Med dagens utforming ser vi større muligheter for økt frivillighet grunnet nærhet til brukere og pårørende. Mer samordning mellom egne enheter/avdelinger har også stort potensiale. Samlokalisering av legetjenester fremheves som et eksempel. Interkommunalt samarbeid er også mulig å videreutvikle på en rekke tjenester, som f.eks. legevaktsordningen.

Samhandlingsreformen pålegger kommunen oppgaver som det ikke finnes øremerkede midler til, og dette kan være svært kostnadskrevende når kommunen står alene. Rekruttering av spesialistkompetanse er krevende i mindre kommuner, og det ser vi også i Fauske. Her kommer det i tillegg stadig økte krav til kompetanse. Større fagmiljø har kraftigere tiltrekningskraft enn mindre enheter. Det pekes også på lave stillingsbrøker som en stor utfordring innenfor området. Kommunen er også sårbar ved plutselig behov for ekstra bemanning i forbindelse med krevende brukere. Kommunens tjeneste er også for liten til å ha betydning for utviklingen i et regionalt og nasjonalt perspektiv. Endringskapasiteten ved både institusjon og hjemmetjeneste er i dag lav.

### **Fauske Eiendom KF**

Eiendomsselskapet har gitt tilbakemelding om at dagens struktur gir større råderett og påvirkningskraft, samt kort avstand til det politiske miljø. De viser også til god kjennskap til brukere og bygningsmasse.

Foretaket er preget av et lite fagmiljø der man har svekket mulighet med tanke på å bygge opp prosjektkompetanse fra a til å. Økonomien ses også på som en utfordring så lenge men står alene, der man har færre midler å fordele ved kritiske tilfeller. Det er også utfordrende å oppnå klare stordriftsfordeler og strategisk arealforvaltning.

Man ser en mulighet til å skaffe seg bedre oversikt over både ansatte, bygg og Fauskesamfunnet generelt i fremtiden.

Sårbar og uforutsigbar økonomi oppleves som den største trusselen, samt rekruttering av nøkkelpersonell som er vanskeligere i en mindre kommune.

### **Videre prosess**

I det følgende vil rådmannen gå dypere inn på hvert av de kriteriene som anbefales lagt til grunn for en vurdering av kommunens mulighet til å stå alene i fremtiden. Hvert område inneholder en redegjørelse av kommunens styrker og svakheter, en kort henvisning til BDOs rapport, samt delkonklusjon på kommunens evne til å klare seg på egenhånd fremover.

## 1. 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 én 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 des14)*

### Rådmannens vurdering

Fauske kommune har tilstrekkelig kapasitet til å løse kommunale oppgaver. Beslutningsprosesser har imidlertid en tendens til å ta noe mer tid enn hva som er strengt nødvendig. Kommunen prioriterer strengt hvilke eksterne aktiviteter en skal delta på. Nasjonale høringer, undersøkelser og annet eksternt arbeid prioriteres ofte bort, spesielt gjelder dette saker der vi kan velge bort å utrede egen innstilling til saken.

På noen områder er det få tilfeller som skal behandles hvert år, og kommunen har ofte ikke kompetanse på disse områdene. Typisk eksempel er juridiske tjenester. Dette er løst gjennom innkjøpssamarbeidet i Salten og kommunen har knyttet til seg en advokat som bistår i de fleste saksforberedelser før politisk behandling i de ulike utvalg. På områder som f.eks. brann og renovasjon er kapasitet og kompetanse løst gjennom interkommunalt samarbeid.

Barnehage melder om tilstrekkelig kapasitet og at de har god oversikt over sitt område. Innen helse blir det rapportert om høy utnyttelse av ledige ressurser, og det opereres med ventelister både innen fysio- og ergoterapitjenestene. Innen rehabilitering utnyttes også ressursene på en god måte. Vi ser utfordringer innen miljø og aktivitet der tilbudet nok er for lavt dimensjonert i forholdet til det behovet som foreligger. Dette er dog ikke lovpålagte oppgaver.

Det pekes på utfordringer innenfor pleie/omsorg, spesielt mangel på ansatte med relevante videreutdanninger, fagutviklingssykepleiere og mange ubesatte små stillinger. Kultur melder om at enheten er for liten til å håndtere store samfunnsoppgaver, og at nasjonale krav fører til at man må delta i IKS som medfører en lavere grad av styring og kontroll.

I perioder er det få søkere til viktige stillinger innen pleie og omsorg, og det kan være krevende å få ansatt tilstrekkelig med faglærte kandidater. Det samme kan sies om undervisningsområdet der vi per i dag har en aldrende arbeidsstokk. På administrasjonsområdet er ofte tilstrekkelig antall søkere.

### BDOs vurdering

BDO har behandlet dette kriteriet i sluttrapporten og i delutredning A kap. 5.2 og i delutredning B kap. 3. Rådmannen oppsummerer BDOs syn at en storkommune vil ha stordriftsfordeler og ikke ha nevneverdige utfordringer med tilstrekkelig kapasitet. Større fagmiljøer vil det også være enklere å rekruttere nye medarbeidere til. En viktig faktor er at den store kommunen har mye større muligheter til å håndtere uforutsette ting som påvirker kapasiteten, slik som sykefravær, vakanser i stillinger og andre uforutsette hendelser.

### **Delkonklusjon – Tilstrekkelig kapasitet**

Generelt mener rådmannen at Fauske kommune har tilstrekkelig kapasitet. Likevel vil denne kapasiteten variere, og i perioder kan gjennomføring av oppgaver ta litt lengre tid enn ønskelig. Prioriteringer gjør at vi klarer å levere på de viktige områdene. Kommunens ledelse opplever å ha noe utfordret kapasitet i forhold utviklingsoppgaver, både i forhold til effektive nye arbeidsmetoder, og samfunnsutviklerrollen. Det er også riktig å si at det er viktig å opprettholde viktige kommunale samarbeid og noe innkjøp av tjenester slik vi gjør i dag.



## 2. 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 lokaldemokratisk styring er det avgjørende at kommunen selv kan sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og ikke er avhengig av samarbeid eller hjelp fra andre. (Ekspertutvalget des14)

### Rådmannens vurdering

Kommunen utreder saker selv. I visse tilfeller benyttes innkjøpt bistand. Sakene er tilstrekkelig bredt utredet og det legges frem et godt beslutningsgrunnlag for politikerne. De aller fleste saker vedtas enstemmig, men det er klare politiske skillelinjer, spesielt med tanke på saker av prinsipiell betydning. Få saker sendes tilbake til administrasjonen fordi de ikke er tilstrekkelig utredet, men politiske endringsforslag gjør at spesielt prinsipielle saker må utredes ytterligere.

I noen saker lager Fauske kommune felles/lik saksutredning med andre aktuelle kommuner, spesielt i forbindelse med samarbeidet i Salten regionråd.

Det kreves kompetanse for å utrede saker og sikre en kvalitativ god saksbehandling i egen organisasjon. Foruten spesialistkompetanse kreves det en type bredde- og generalistkompetanse innen alle samhandlingsområdene.

Tabellen nedenfor viser antall utlysninger, stillinger og antall søker på hver stilling siste år (2015).

Tjenesteområde	Type stilling	Utlisninger	Antall søkere
<b>Fellesadministrasjon</b>	Kommunalsjef	1	17
<b>Oppvekst og kultur</b>	Fagarbeider Idrett	1	20
	Kino- og arrangementsansvarlig	1	13
	Skolefaglig rådgiver	2	9
	PPT-leder	1	2
	Undervisningsstillinger 2015/2016	1	47
	Assistent/fagarbeider i skolene	1	33
	Pedagogstillinger i barnehagene 2015/2016	1	13
	Fagarbeidere i barnehagene	1	32
	Lærere – VPS	1	16
	Rådgiver PPT	1	14
	Barnevernkonsulent	1	17
	Foreldrestøttekoordinator	1	21

	Helsesøster	2	15
	Miljøarbeider	1	20
	Programrådgiver	1	23
<b>Helse og omsorg</b>	Kommunalsjef	1	9
	Enhetsleder Helse	1	4
	Ledende helsesøster	2	6
	Avdelingsleder	1	8
	Fagleder barnevern	1	8
	Fagleder Bemanningskontor	1	5
	Fastlegehjemmel	2	14
	NAV Veileder	3	86
	NAV Saksbehandler	1	26
	Sykepleiere	4	41
	Fysioterapeut	1	21
	Ergoterapeut	1	5
	Miljøterapeut	1	35
<b>Plan/Utvikling</b>	Byggesaksbehandler	1	9
	Prosjektstilling	1	14
<b>Fauske Eiendom KF</b>	Prosjektleder	1	10
	Snekker	1	14
	Byggdrifter	1	7

Tabellen viser at Fauske kommune generelt har god søkertilstrømming på sine utlysninger. Det er rekruttert en rekke ledere uten ekstern bistand, og det har vært gode kandidater å velge mellom. Vi ser en utfordring innenfor pleie og omsorg der vi i visse tilfeller sliter med å tilsette sykepleiere, spesielt med videreutdanning. Dette skyldes mest sannsynlig for lave stillingsbrøker og ukurant arbeidstid (helgestillinger). Enhet Helse gir tilbakemelding om utfordringer med tanke på rekruttering innenfor rus- og psykisk helsetjeneste og fysioterapi. Det kan ikke trekkes klare mønster rundt dette ut i fra tabellen.

Vi har erfart at rekruttering av ingeniører har vært vanskelig på grunn av stramt arbeidsmarked. Endringer i arbeidsmarkedet kan medføre at flere søker slike stillinger i kommunene i framtida. Generelt kan en si at rekruttering til større fagmiljøer er enklere enn til miljøer/kommuner der det er få ansatte på hvert felt.

Det er også en utfordring å rekruttere kompetent undervisningspersonell, delvis grunnet de nye kompetansekravene. Samtidig er kommunen sårbar ved bytte av sentrale lederstillinger. En sammenslåing med andre kommuner vil kunne gi større fagmiljøer med bedre mulighet for spesialisering.

Noen områder har få ansatte. Her vil det være begrenset med fagmiljø og mulighet for faglig utvikling internt. I en sammenslåing vil dette kunne løses gjennom større fagmiljøer.

### **BDOs vurdering**

BDO har behandlet dette kriteriet i sluttrapporten og i sin delutredning A kap. 5 delutredning B kap. 3. Det er igjen stordriftsfordelen som løser kompetanseutfordringen. Det er lettere å rekruttere til en storkommune og det blir større fagmiljøer. Brede kompetanse som gir bedre

kapasitet til å utrede saker og større miljø å spille på i kompliserte saker. Samtidig oppnås mindre sårbarhet ved at det er færre nøkkelpersoner.

### **Delkonklusjon – Relevant kompetanse**

Kommunen klarer i stor utstrekning å tiltrekke seg relevant kompetanse, men kommunen kan ikke ventes å utvikle større fagmiljøer på alle områder, og innen noen tjenester vil vi være avhengige av å delta i interkommunale samarbeid og kjøp av ekstern bistand. Alt i alt har kommunen relevant kompetanse til å møte fremtiden som egen kommune.

Det kan være periodevise utfordringer for en mindre kommune å skaffe relevant kompetanse innen visse faglig spisse tjenesteområder. Det er likevel ikke i dag grunn å være bekymret for det generelle kompetansenivået i Fauske kommune. Kommunen er nært regionsentret i Nordland, og vil således nyte godt av rekrutteringsevnen til Bodø som arbeidsmarked. Det er selvsagt noen utfordringer med å ligge tett opp til et større arbeidsmarked, ved at aktuelle kandidater ikke behøver å flytte for å arbeide i Fauske, og at man konkurrerer med Bodø om den samme kompetansen.

### **3. 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 des14)*

#### **Rådmannens vurdering**

Flere av kommunestyrets medlemmer er aktivt deltagende personer på flere områder i samfunnet. Noen av medlemmene går igjen i ulike roller og verv. Habilitetsspørsmål forsøkes løst ved en aktiv holdning til fordeling av kommunale verv og oppgaver. Kommunestyrets medlemmer avklarer selv med aktuelle utvalg og organer egen habilitet i forhold til aktuelle saker som er til behandling.

SWOT-analysen viser blant annet habilitetsutfordringer innenfor barnehagesektoren. Det oppstår situasjoner der barnehageansatte opplever å stå for nært brukeren, blant annet gjennom tette relasjoner til familien. Samme problemstilling gjelder en viss grad grunnskoleområdet. Kommunen søker å bøte på dette ved å endre saksbehandler til en uten tette relasjoner til brukeren.

Innen skoleverket oppleves ikke distansen som spesielt utfordrende. De ansatte bor nødvendigvis ikke i samme lokalmiljø som skolen tilhører, og sentrumssonen er såpass stor at distansen her ikke ansees som problematisk.

#### **BDOs vurdering**

BDO behandler dette kriteriet i sin delutredning B kap. 4. BDO viser til NIBR rpt. 2001 som fant at små kommuner har utfordringer knyttet til habilitet og en NIBR studie fra 2001 som fant at små kommuner har utfordringer med små saksbehandlingsressurser og å overholde frister. Små kommuner er her definert som kommuner med mindre enn 2000 innbyggere, og Fauske havner således ikke i denne kategorien.

BDO peker også på statistikken over antall faglærte per 1000 barn, der Fauske havner på en solid andreplass i Salten. Kun Bodø kan skilte med flere faglærte, og det er tydelig differanse mellom Fauske kommune og de andre mindre kommunene i Salten. Det samme mønsteret ser vi på antall avtalte årsverk innen tekniske tjenester.

BDO har funnet at flere små kommuner, også i Salten, har utfordringer med tette bånd mellom ansatte og innbyggere. Små kommuner har oftere utfordringer med habilitet både i politikken og i administrasjonen. På den annen side sier NIBR at i små kommuner er det ofte gjennomsluktige forhold som gjør det vanskeligere å skjule forskjellsbehandling.

#### **Delkonklusjon – Tilstrekkelig distanse**

Tilstrekkelig distanse er etter rådmannens syn en løpende problemstilling som alltid må være i fokus. Kommunens størrelse bidrar til at vi har få problemer med dette i dag. Det vil derfor være avgjørende at dette blir vurdert ved valg av medlemmer til råd og utvalg og

representanter i ulike sammenhenger. Hovedkonklusjonen er likevel at Fauske kommune bør være i stand til å møte dette kriteriet også på sikt.

#### **4. Effektiv tjenesteproduksjon**

*Større kommuner vil legge bedre til rett 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 des14)*

#### **Rådmannens vurdering**

Det aller meste av kommunens tjenesteproduksjon er tjenester til privatpersoner gjennom hele livet. Tjenester til person leveres fra fødsel med oppfølging av nyfødte, og til en verdig avslutning av livet på sykehjemmet. Underveis i livsløpet har vi bl.a. barnehage, skole, omsorgs-, sosial- og helsetjenester Disse tjenestene har som fellesnevner at de må leveres der folk er, og mer eller mindre der de bor.

Alle kommunens tjenester er i budsjett og økonomiplanen budsjettert som rammeområder. Innenfor kommunens tjenesteområde er det samtidig politisk avklart i Fauske at det skal være en desentralisert struktur med tre sentra, Fauske sentrum, Valnesfjord og Sulitjelma. Konsekvensen av dette er at kommunen har begrensede muligheter til å skape og utnytte en type småskala stordriftsfordeler lokalt. Et politisk vedtak kan gjøre om på dette. Det er mulig å effektivisere ved å endre tjenestestrukturen spesielt innen skole og barnehage, men også innen omsorg.

Fauske kommune har alle tjenester på administrasjon og kommuneplanområdet slik alle kommuner har. En større kommune vil også ha det, men har potensiale til å drive dette mer effektivt slik ekspertutvalget mener. På disse områdene får Fauske kommune en type smådriftsulempe fordi kommunen selv må inneha tjenestene og dermed også bære kostnadene rundt disse. På den annen side har kommunen også noe smådriftsfordeler. Både ansatte og politikere har betydelig kjennskap til lokale forhold. Det gjør at saksbehandlingen blir mer effektiv fordi man lettere får tak i informasjon og bruker mindre tid på å undersøke forhold.

Det kan spesielt nevnes at kommunen har noe svak kapasitet på byggesak. Vi har per dato 1,5 stillinger. Direktoratet for byggekvalitet har "norm" på 3 – 4 stillinger i kommuner som Fauske.

Kommunen prioriterer veiledning og løpende saksbehandling, og klarer å holde saksbehandlingstiden på akseptabelt nivå. Tilsyn i byggesaker og oppfølging av ulovlige tiltak er oppgaver som vi i liten grad har kapasitet til å utføre. Det skal nå lyses ut en ny stilling og vi venter at situasjonen vil bedre seg.

#### **BDOs vurdering**

BDO behandler dette kriteriet i sin sluttrapport spes kap. 6 og i delutredning B kap. 1.3 og 3. BDO finner at det er begrenset med stordriftsfordeler om noen ved en kommunesammenslåing. Dette gjelder spesielt barnehage, skole og pleie- og omsorgstjenestene. Der det kan hentes ut stordriftsfordeler er på administrasjon og tekniske

tjenester. Samtidig kan det på områder som myndighetsutøvelse tas ut stordriftsfordeler i noen tilfeller. Dette er også spesielt synlig innenfor brannvesen, legevaktsformidling og andre tekniske tjenester, der det har vært vanskelig for kommunene å rekruttere kvalifisert arbeidskraft alene.

### **Delkonklusjon – Effektiv tjenesteproduksjon**

En kommune bør alltid søke å effektivisere sin tjenesteproduksjon. Strukturendringer innenfor samhandlingsområdene Oppvekst og kultur og Helse og omsorg forventes å gi det største økonomiske utbyttet for kommunen, bl.a. ved at man kan få tatt ut stordriftsfordeler. Kommunen bør gjennomføre strukturendringer og effektivisere driften uavhengig av om man står alene som kommune eller ikke. Det er ikke avgjørende å slå seg sammen til en større kommune for å få gjennomført dette.

Ved en kommunesammenslåing kan man imidlertid gjennomføre effektiviseringer innenfor administrasjon og ledelse, og andre ikke stedbundne tjenester, som eks. tekniske tjenester. De økonomiske virkningene av dette forventes likevel å være mindre enn det som kan oppnås gjennom strukturendringer.

I ekspertutvalget legges det opp til at effektiv tjenesteproduksjon av avhengig av stordriftsfordeler. Ut fra dette kan det selvsagt argumenteres for at mindre og mellomstore kommuner kan utfordres. Det er likevel ikke rette å hevde at en effektiv tjenesteproduksjon er avhengig av størrelse alene. BDO rapporten understøtter dette ved at tjenestene skal fortsatt leveres ut fra der mennesker bor. Det kan være noen potensial innen administrative (stedsuavhengige) tjenester.

En effektiv tjenesteproduksjon vil likevel kunne utfordres av demografisk ufordelaktig utvikling for de mer spredt befolkede områdene. Det kan utfordre vår evne til å levere effektive tjenester til eksempelvis geografiske områder som preges av fraflytting og «forgubbing» m.v. Dette vil likevel utfordre oss uavhengig om vi er alene som kommune, eller en del av en større kommune.

## 5. Økonomisk soliditet

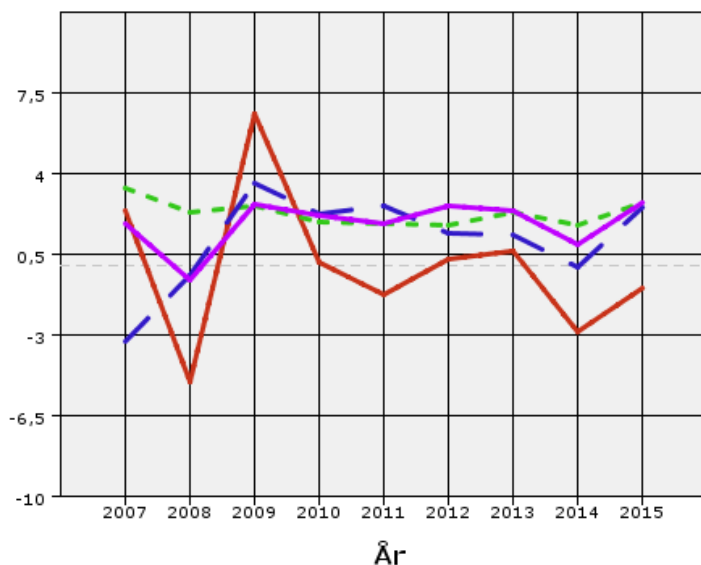
En viktig forutsetning for at kommunene skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester er at kommunene har god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser. Kommuner med sunn økonomi, som sørger for å ha et økonomisk handlingsrom, kan i større grad håndtere uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne. Små kommuner er mer sårbare enn større kommuner i slike situasjoner, fordi de har et mindre budsjett å omdisponere innenfor. (Ekspertutvalget des14)

### Rådmannens vurdering

Fauske er i utgangspunktet en kommune med større inntekter enn gjennomsnittskommunen. Dette skyldes inntekter fra naturressurser og da særlig kraft.

En sunn og kontrollert kommuneøkonomi er viktig for å kunne levere gode tjenester. Et godt økonomisk handlingsrom og solide buffere, kan bidra til at kommunene kan håndtere uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne, og styrker muligheten for å utøve politikk og foreta prioriteringer i den enkelte kommune. Fauske kommune har i utgangspunktet en inntektsside som relativt sett er større enn gjennomsnittskommunen, likevel er netto driftsresultat godt under målet på økonomisk balanse i kommunesektoren. Dette har vært situasjonen over flere år. Ekstra inntekter, særlig fra kraftbransjen har ikke vært avsatt til reserver. Dermed har Fauske kommune lite reserver til å håndtere uforutsette utgifter og svikt i andre inntekter.

Fauske kommune har over tid hatt en svak økonomisk balanse. Netto driftsresultat brukes som hovedindikator på økonomisk balanse i kommunal sektor, det vil si om kommunen har en økonomi som er bærekraftig over tid. Det er nå mange år siden kommunen har hatt et vedtatt budsjett med et netto driftsresultat på nivå med det som har vært brukt som et måltall på økonomisk balanse i kommunal sektor. Figuren nedenfor viser utvikling i netto resultatgrad (netto driftsresultat i % av driftsinntektene) i Fauske kommune sammenlignet med fylke, landsgjennomsnitt og KOSTRA-gruppe 12 for perioden 2007-2015.

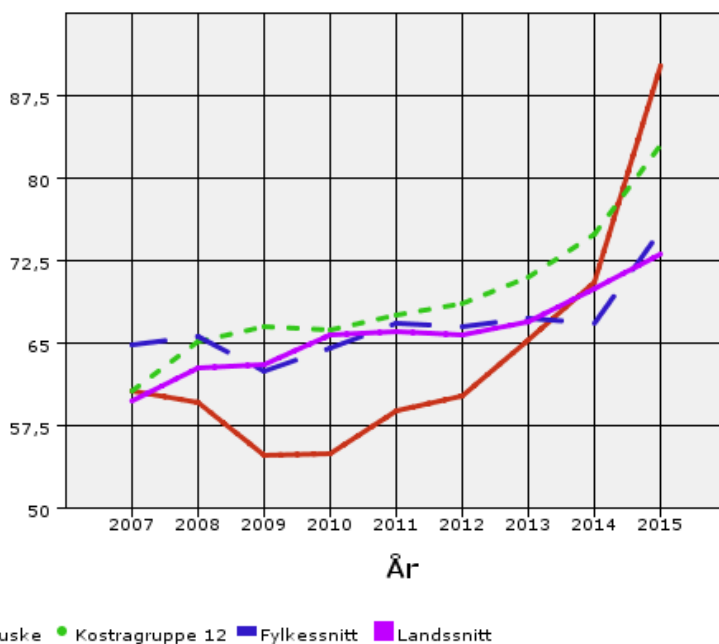


■ Fauske ■ Kostragruppe 12 ■ Fylkessnitt ■ Landssnitt



## Lånegjeld

Fauske kommunes lånegjeld har i mange år vært lav i forhold til de vi sammenligner oss med. Dette er i ferd med å endre seg, og har sin årsak i at det er foretatt store investeringer de 2-3 siste årene. Utviklingen i netto gjeldsgrad for perioden 2007-2015 er illustrert i figuren nedenfor.



## Reserver

Avsatte reserver i form av disposisjonsfond og ubundne investeringsfond er i all hovedsak brukt opp for å dekke merforbruk på driften de seneste årene. Det betyr at økonomien er svært sårbar i årene som kommer, da all inntektssvikt må dekkes gjennom reduksjon i driftsnivået.

Det er vanlig å fastsette 5 % av brutto driftsutgifter som et fornuftig nivå på driftsreserven. For Fauske kommune vil det si et disposisjonsfond på 37,5 mill. kr. Ved utgangen av 2015 har kommunen ca. 4 mill. kr avsatt.

## Endringer i skattesystemet

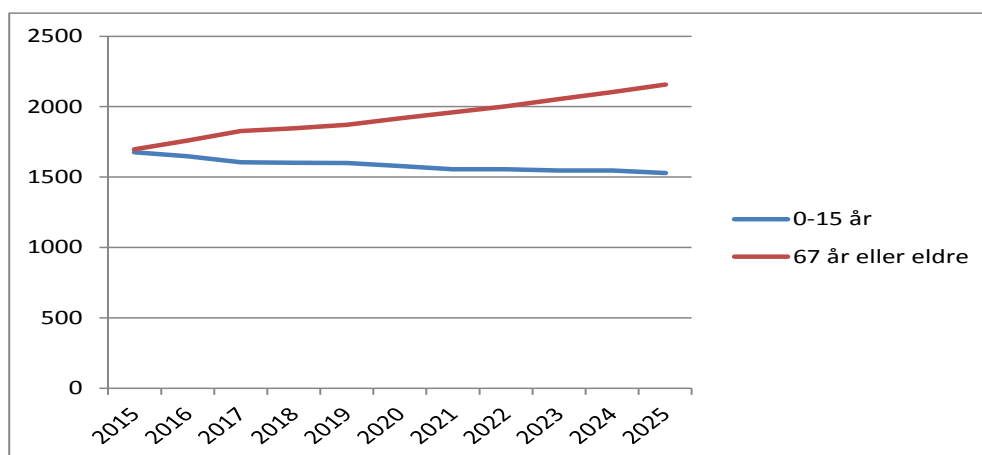
Det er varslet endringer i inntektssystemet, og innføring av et nytt system for å fordele en del av selskapsskatten til kommunene fra 2017. Dette kan gi utslag for Fauske kommune, ettersom forslaget om ny modell for selskapsskatt er basert på vekst i lønnsgrunnlaget og dermed kun tilgodeser kommuner med næringsvirksomhet som medfører økt sysselsetting. Utbygging av vannkraftanlegg medfører ikke nødvendigvis økt sysselsetting i vertskommunene. Tilsvarende gjelder for utbygging av øvrige naturressursbaserte næringer, slik som havbruk, og vindkraft. Disse kommunene får derfor liten eller ingen tilbakeført andel av lokal næringsvekst med den foreslåtte modellen.

I tillegg har Scheel-utvalget foreslått en statliggjøring av eiendomsskatten. Fauske kommune har i dag høye inntekter fra eiendomsskatt som følge av at vi har høyere slike inntekter fra kraft enn gjennomsnittet. En slik endring, og andre mulige endringer i systemet for

eiendomsskatt kan også påvirke kommunen. Det er for tidlig å si hvordan dette samlet sett vil kunne slå ut for Fauske kommune.

### **Befolkningsutvikling**

I SSBs prognoser frem mot 2025 forventes det en svak vekst i innbyggertallet totalt i Fauske kommune. Den trenden vi har sett de siste ti år der andelen 67 år eller eldre øker mest, fortsetter frem mot 2025. I løpet av 2015 er for første gang befolkningsgruppen 67 år eller eldre større enn befolkningsgruppen 0-15 år. I den neste tiårsperioden forventes gruppen 67 år eller eldre å fortsette å vokse sammenlignet med alle de øvrige befolkningsgruppene i kommunen. Dette er illustrert i figuren nedenfor.



Befolkningsutviklingen bør gjenspeiles i utviklingen av tjenestetilbudet til de ulike gruppene i samfunnet. Det er tre befolkningsgrupper som mottar de største ytelsene av kommunale tjenester. Befolkningsgruppen 0-5 år er stabil i hele perioden 2015-2025, mens gruppen 6-15 år har en svak nedgang frem mot 2025. Når det gjelder befolkningsgruppen over 67 år er den økende i hele perioden. Når Fauske kommune i årene som kommer forventes å få flere eldre innbyggere, innebærer det at tjenestebehovet til denne gruppen vil øke. Det vil være helt avgjørende for en bærekraftig økonomi i kommunen at endringer i tjenestetilbudet gjennomføres med god og langsiktig planlegging.

Prognosen viser også en nedgang i antall innbyggere i befolkningsgruppen 16-66 år. Denne gruppen mottar mindre kommunale ytelser, men det er denne gruppen som betaler skatt. Fauske kommune har lav skatteinntang i dag, og med denne befolkningsutviklingen vil den sannsynligvis ikke øke.

I tillegg til skatteinntangen, er befolkningsutviklingen og dens sammensetning den viktigste forutsetningen for beregning av fremtidige rammeoverføringer fra staten. Overføringen av rammetilskudd forutsetter en tilpasning av tjenestetilbudet i tråd med endringer i befolkningen.

### **Inntektssystemet**

Endringer i inntektssystemet for kommunene har nettopp vært ute på høring, og foreligger derfor ikke i endelig versjon ennå. Endringen i rammetilskudd som følge av de forslagene som er sendt på høring, viser at Fauske kommune vil få en økning i rammetilskudd basert på nye kostnadsnøkler samt en reduksjon i basistilskudd ved ulike grenseverdier for

«strukturkriteriet». I dag er basistilskuddet på 13,2 mill. kr per kommune. Under nytt inntektssystem er det foreslått at basistilskuddet skal knyttes til det nye strukturkriteriet. Basistilskuddet vil da bli mellom 0 og 13,2 mill. kr avhengig av reiselengde, jf. tabellen nedenfor.

Grenseverdi km	Nytt basistilskudd	Tilskudd med ny kostnadsnøkkel	Endring rammetilskudd
25,4	-5 430 000	720 000	-4 710 000
16,5	-4 838 000	720 000	-4 118 000
13,3	-4 105 000	720 000	-3 385 000

Det som ikke er tatt med er eventuelle endringer som følge av at småkommunetilskudd, Nord-Norge-/Namdaltilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge er foreslått å utgå for å bli erstattet av to nye tilskudd, Nord-Norge-tilskudd og Sør-Norge-tilskudd. Årsaken er at det ikke fremgår noen satser for disse nye tilskuddene. Det er kun redegjort for endringer i kriteriene for å få småkommunetilskudd, og hvordan disse vil virke for små kommuner. Fauske kommune får ikke småkommunetilskudd i dag.

### **BDOs vurdering**

BDO behandler dette kriteriet i sin delutredning A kap. 7. BDO benytter i det vesentlige målekriterium som er kjent fra fylkesmannens anbefalinger og som Fauske kommune også rapporterer til eget kommunestyre, kommunerevisjonen, KOSTRA og fylkesmannen. BDO presenterer tallmaterialet for kommunene i Salten og kommenterer dette i forhold de kriteriene fylkesmannen har gitt om blant annet anbefalte nivåer. BDO trekker konklusjoner basert på dette tallmaterialet. BDO ser også på mulige virkninger av nytt inntektssystem. Dette er basert på den kunnskapen BDO (og alle andre) hadde høsten 2014 og våren 2015. I det perspektivet blir konklusjonen til BDO (sluttrapport pkt. 6.5.4) at en sammenslåing vil gi en bedre og mer stabil økonomisk soliditet, enn kommunene vil klare hver for seg.

### **Delkonklusjon – Økonomisk soliditet**

Fauske kommune har en økonomi som burde kunne finansiere et akseptabelt tjenestenivå, også med de foreslåtte endringene i inntektssystemet. Dette fordrer imidlertid at endringer i tjenestetilbudet gjennomføres med god og langsiktig planlegging tilpasset kommunens befolknings sammensetning og tilgjengelige inntektsrammer.

## 6. 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 des14).*

### Rådmannens vurdering

Innbyggernes valgfrihet er nært knyttet opp til kommunens driftsøkonomi. Jo bedre økonomisk grunnlag jo større muligheter for å tilby mangfold innen tjenesteområdene. De tjenestene som leveres er i tråd med det som er lovpålagt og det er kun innen et fåtall områder, f.eks. fritidsklubber, frivillighetssentral og rusomsorg, at vi kan tilby en form for ekstra tilbud. Det synes dermed klart at innbyggernes valgfrihet i forhold til tjenestetilbud kan sies å være relativt begrenset.

### BDOs vurdering

BDO har behandlet dette kriteriet i sluttrapporten særlig kap. 6 og i delutredning B kap. 3. Når BDO i de samme kapitlene også omtaler mulighetene for stordriftsfordeler og effektivisering finner de at det ikke er sannsynlig å oppnå. Men BDO mener at der man ikke kan oppnå stordriftsfordel kan det være at man kan øke valgfriheten gjennom en kommunesammenslåing. Dette fordi en større enhet har mer å spille på og grunnlag for å etablere nye tilbud som måtte bli etterspurt, bedre enn de små tidligere kommunene hver for seg.

### Delkonklusjon – Valgfrihet

Det å møte valgfrihet gjennom å tilby et større mangfold/bredde på tjenestetilbudet er antakelig bare et spørsmål om kapasitet og ressurser, altså ansatte, kompetanse og ikke minst økonomi. I dette perspektivet synes det åpenbart at jo større kommunen er, jo større muligheter har den til å tilby et slikt mangfold som gir innbyggerne valgfrihet. Fauske kommune vil derfor ha noen begrensinger i valgfrihet, selv om det alltid vil kunne tilbys noen varianter og tilpasninger for den enkelte innenfor det tjenestenivået man allerede har. Det er likevel rådmannens konklusjon at Fauske kommune ikke har noen kritisk utfordring i forhold til valgfrihet.

## 7. 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 tettstedsutvikling, 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 insentiver 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 des14)*

### Rådmannens vurdering

Det har over mange år vært en klar trend at folk søker til byer og sentrale strøk. Dette er ikke spesielt for Norge, men gjelder hele Europa. Det finnes oversikter over det som er kalt felles bo-, arbeids- og serviceregioner (BAS-region). I mange deler av Norge er det ikke noe klart skille i praksis mellom kommuner i dette perspektivet. Tar man for seg områdene rundt Oslofjorden ser man dette ganske tydelig. Men når vi kommer til Salten, er situasjonen annerledes. Her er det også laget oversikt over BA/BAS- regioner. Men de geografiske forholdene gjør at det ikke er like åpenbart at dette er en fornuftig regiontenking. NIBR (2013) har plassert Fauske sammen med Saltdal og Sørfold i en BA region. Det er ikke vanskelig å se at disse tre kommunene enkelt kan inngå i en felles bo- og arbeidsmarkedsregion (BA), selv om det vil være noe reiseavstand fra sør til nord. Utfordringen her vil nok i så fall være Hamarøy som ligger lengre unna de andre kommunesentrene. Mange av Fauske kommunes ansatte bor i nabokommunene, og benytter seg også av servicetilbud i disse. Dette gjelder også beboere i Fauske som arbeider utenfor kommunen. Det kan dermed synes at folk aksepterer noe reisetid til både arbeid og fritidsaktiviteter.

Fauske kommune er meget opptatt av bomiljø, boligutvikling og næringsutvikling, og arbeider kontinuerlig med å legge til rette for etablering av boliger og ny næring. Vi arbeider med nye reguleringsplaner til næringsvirksomhet, men ligger nok litt på etterskudd her. Boligtomter er tilgjengelige og det er ikke snakk om noen plassmangel slik situasjonen er i dag. Det er ingen ting som tilsier at en sammenslåing vil medføre økt tilflytting til Fauske fra verken Saltdal eller Sørfold da infrastrukturen må sies å være godt utbygd. Spesielt med tanke på tunneloppgraderinger, jernbane med ekstra togavganger, ny E6 gjennom Sørfold og oppgradering av E6 i Hamarøy vil det være forholdsvis enkelt å transportere seg fra sted til sted. Det ligger altså godt til rette for at en Indre Salten-kommune kan betraktes som en funksjonell samfunnsutviklingsenhet.

Fauske kommune har gode rutiner i arbeidet med samfunnsplanlegging, og overordnede planer rullers jevnlig. Kommunen er, dessverre noe forsinket, i avslutningsfasen med ny arealdel i kommuneplanen.

Kommunen har et lite fagmiljø innen planlegging, men kompetansen vurderes å være god og relevant for oppgavene. Innen samfunnsplanleggingen er det forhold som taler både for og i mot større enheter.

I et lite miljø har alle god oversikt, det er nærhet til publikum og lokalkunnskapen er god. I større miljøer er det mulig å sette sammen team med allsidig kompetanse (spisskompetanse fra flere), og det antas at det vil være enklere å rekruttere gode fagfolk til et eksisterende miljø.

Ved overordna planlegging kan små kommuner være begrensede i forhold til å se større sammenhenger, bl.a. i arealplanleggingen. Dette kan løses ved å utvikle interkommunale samarbeidsløsninger innen enkelte fagfelt slik Bodø, Saltdal og Fauske nå gjør ved utarbeiding av arealplan for Skjerstadfjorden.

Det er fylkeskommunen som er ansvarlig både for båt og busstilbudet. En kommunesammenslåing vil ikke påvirke dette uten videre i og med at fylkeskommunen ikke blir berørt om Fauske kommune slår seg sammen med Saltdal, Sørfold og Hamarøy. Men man kan tenke seg at "gamle" Fauske ville få større tyngde i samtaler om samferdselstilbudet med fylkeskommunen om det var Indre Salten med sine innbyggere som snakket og ikke Fauske alene som nå.

### **BDOs vurdering**

BDO behandler dette kriteriet i sluttrapporten og i delutredning A kap. 5 og 6 og i delutredning C kap. 2. BDO har ikke vurdert dette kriteriet spesifikt. Men de henviser til betydningen av helhetlig samfunnsplanlegging flere steder i sine delutredninger når de kommenterer næringsutvikling, samferdsel, arbeidspendling, rekruttering og å beholde kompetanse. BDOs utgangspunkt er at store enheter bedre kan ivareta større og mer regionale oppgaver bedre enn kommunene hver for seg. Større fagmiljøer vil lettere kunne skaffe seg nødvendig kompetanse og drive faglig utvikling. Dette har betydning for en helhetlig samfunnsutvikling. BDO henviser til de beskrevne BA/BAS regionene både fra NIBR og også fra NORUT 2013. BDO påpeker at integrasjonen mellom mange kommuner (NIBR inndelingen) er svak siden kommunen selv er egen BA-region. I denne inndelingen er Fauske, Saltdal og Sørfold en BA-region.

### **Delkonklusjon – Funksjonelle samfunnsutviklingsområder**

Fauske, Saltdal og Sørfold kommune utgjør allerede en reell BA-region. Hamarøy ligger litt lengre unna kommunesentrene, men i et 30-40 års perspektiv kan man tenke seg til at infrastrukturen utbedres enda mer og at reiseavstandene vil kortes ned. Fauske ligger midt mellom Saltdal og Sørfold, og kan sees på som et naturlig midtpunkt i en eventuell storkommune, også i kraft av størst antall innbyggere. Det er likevel ikke lett å kunne se noen store påvirkninger i forhold til nybygging og endring av innbyggernes bosted.

På plansiden er det fortsatt ikke noen entydig løsning med en ny storkommune. Smådriftsfordelen gir en fleksibilitet som ikke like lett blir tatt vare på i en ny storkommune. Likevel vil en sammenslåing gi muligheter for større og sterke fagmiljø. Den nye storkommunen vil ha det samme arealet som de gamle sammenslåtte kommunene, med de samme problemstillingene.

Rådmannen ser grunner både for og i mot at en kommunesammenslåing skulle gi en bedret situasjon for Fauske kommune på dette området. Likevel må det sies at de store utfordringene

nok kan løses gjennom gode interkommunale samarbeid. Gitt en regional utvikling som beskrevet over og at Fauske kommunes deltakelse i en ny kommune kan påvirke utviklingen og kanskje få fart på denne, ikke minst innen samferdsel, så vil en kommunesammenslåing i et 30-40 års perspektiv nok være positivt. En storkommune kan representere en mer samordnet kraft i samfunns utviklingen på tvers av kanskje unaturlig grenser i dag. Det er likevel ikke grunn å være kategorisk at Fauske alene ikke kan representere ett funksjonelt samfunnsutviklingsområde i et fremtidig perspektiv. Samfunnsutvikling kan det arbeides med også på tvers av kommunegrenser, og en storkommune er ikke noe absolutt for å få til en positiv utvikling.



## 8. 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 des14)*

### Rådmannens vurdering

Fauske kommune har opprettet nærmiljøutvalg i Valnesfjord og Sulitjelma. Målet for opprettelse av disse utvalgene var bl.a.:

- økt engasjement/innflytelse for stedets utvikling
- økt rekruttering og engasjement innen politikken
- større ansvarliggjøring av stedets befolkning
- styrket samhold på stedet
- bistå kommunen/nærmiljøet med å dekke gjensidig informasjonsbehov

Nærmiljøutvalgene ble opprettet i 1999, og fungerer godt.

I større prinsipielle saker har kommunen i noen tilfeller gjennomført folkemøter. Dette har f.eks. vært rundt arealplan, gruvedrift i Sulitjelma og bevaring av rådhus.

Kommunestyremøter er åpne for alle som ønsker å være tilhørere.

Alle utvalg utgått av kommunestyret støttes med sekretærbistand og det stilles møterom til disposisjon. Dette inkluderer utvalg som ungdomsråd, råd for funksjonshemmede, eldreråd osv. Alle disse utvalgene blir også invitert til å uttale seg i saker.

Det er lav terskel for å ta kontakt med den politiske ledelsen i kommunen.

Valgdeltakelsen ved kommunevalg i Fauske er noe høyere enn landsgjennomsnittet de siste tre valg. I 2007 var den 0,5 % høyere, i 2011 0,7 % høyere og i 2015 3,3 % høyere enn landsgjennomsnittet. Ved Stortingsvalget i 2013 ligger valgdeltakelsen ca. 3,8 % under landsgjennomsnittet.

Fauskes innbyggere er engasjert i en rekke lag og foreninger som også kommer med innspill til politikerne i Fauske kommune. De senere årene har det også vært en merkbar økning i aktiviteten på sosiale medier. Spesielt Facebook har mange ulike grupper der innbyggere kommer med synspunkter.



### **BDOs vurdering**

BDO behandler dette spørsmålet i sin delrapport D under pkt. 2. BDOs funn er i samsvar med rådmannens vurdering over. BDO har vurdert politikernes kompetanse. De peker på en komplisert politisk hverdag der politikerne skal forholde seg til en rekke lover og regler, og at kompetansen i mange tilfeller ikke strekker til. De mener at dette løses ved at man frikjøper politikere slik at de får bedre tid til å sette seg inn i saker og regelverket rundt dem.

### **Delkonklusjon – Høy politisk deltakelse**

Det er lagt til rette for et aktivt lokaldemokrati i Fauske. Vår konklusjon er at dette fungerer og at det er et godt lokalpolitisk engasjement. BDOs påstand om manglende politisk kompetanse som et problem deles ikke. En analyse av bakgrunnen til politikere i Fauske vil vise en variert yrkessammensetning og bred kompetanse både i kommunestyret og i utvalgene. Ved kommunevalget 2013 økte antallet listekandidater med åtte, og tatt i betraktning de kandidater som ga seg kan det sies at man har god rekruttering av representanter. Dette sikrer fornyelse og kontinuitet. I hovedutvalgene er det også medlemmer uten eget sete i kommunestyret, og dette bidrar til politisk rekruttering. Politisk deltakelse anses ikke å være noen utfordring dersom Fauske kommune velger å stå alene.

## 9. 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. (Eksperutvalget des14)*

### Rådmannens vurdering

Fauske kommune deltar i en rekke interkommunale samarbeid. Disse er i det vesentlige en følge av kommunens deltakelse i Salten regionråd. Kommunene har i samarbeid utviklet disse områdene og det er etablert styringssystemer som sikrer politisk styring, dog ikke direkte fra eget kommunestyre. Barnevern, et område mange kommuner samarbeider om, men som Fauske kommune håndterer på egen hånd med egne ansatte, er det heller ikke registrert avvik, klager eller pålegg fra fylkesmannen.

Det er registrert klager på vedtak fattet av administrasjonen, men dette kan vinkles til noe positivt da det viser engasjement fra innbyggerne. Det er ikke registrert lovlighetsklager eller klager på vedtak fattet av utvalg etter fullmakt. Saksutredninger er ikke returnert på grunn av manglende faglighet i utredningen.

### BDOs vurdering

BDO behandler dette spørsmålet i sin delrapport D under pkt. 2. BDO drøfter det demokratiske problem rundt deltakelse i interkommunale samarbeid og rekruttering til styreverv i samarbeidene. BDO påpeker innbyggernes reduserte mulighet til å stille politikerne til ansvar når det etter BDOs oppfatning ikke her helt tydelig hvem som har ansvaret. Ved en kommunesammenslåing vil behovet for interkommunalt samarbeid kunne bli redusert.

### Delkonklusjon – Lokal politisk styring

Interkommunalt samarbeid reduserer både demokratisk innsyn og kontroll. Når vi ser på hvilke samarbeid Fauske kommune deltar i mener rådmannen at dette ikke er noe stort problem. Dels fordi samarbeidenes aktivitet er service- og tjenesterettet, som renovasjon, og dels fordi styringssystemene som Salten regionråd har utviklet sikrer både styring og rapportering fra virksomhetene til politisk nivå.

Dersom Fauske kommune velger å stå alene i fremtiden er det ikke forhold i dag som tilsier at kommunen vil måtte øke deltakelsen i interkommunale samarbeid. Vi mener at Fauske kommune har reell politisk og administrativ kontroll på alle de lovpålagte oppgavene kommunen har ansvaret for.

## 10. 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. Antakelsen 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 des14)*

### Rådmannens vurdering

Fauske kommunestyre har gitt signaler om at dersom det blir aktuelt å slå seg sammen med andre kommuner, vil det være et Indre Salten-alternativ som er mest aktuelt. Dette delvis fordi Bodø kommune har forpliktet seg til å utrede et Ytre Salten-alternativ sammen med en rekke andre kommuner. Fauske er plassert i sentrum av Indre Salten og har naturlig tilhørighet til både Saltdal og Sørfold. Innbyggerne bor og arbeider på kryss og tvers av grensene, og det er relativt kort reisevei mellom de tre kommunesentrene.

Valnesfjord, som er Fauskes nærmeste tettsted i retning Bodøhalvøya, ligger likevel ikke så nært Bodø eller langt unna Fauske sentrum at det vil være noen problemstilling med avstand til en Indre Salten-kommune. Her er det også god buss- og togforbindelse, så dagpendling vil ikke utgjøre noe problem. Sulitjelma har kun veiforbindelse til Fauske sentrum, så heller ikke her vil vi se noen store utfordringer ved en eventuell sammenslåing da man ikke vil få noen endrede reisevaner.

Fauskesamfunnet er veldig stolt av egen historie. Her kan spesielt Sulitjelmasamfunnet nevnes med arbeiderbevegelsens fremvekst og gruvehistorien. Fauske bærer navnet "Marmorbyen" med stolthet. Likevel er det ikke til å komme utenom at de tre lokalsamfunnene sentrum, Valnesfjord og Sulitjelma tydelig har sine egne identiteter. Det legges vekt på at man skal tilby gode tjenester alle tre steder, bl.a. innen helse/omsorg, skole og barnehage.

Fauske kommune har også i mange år hatt frivillighetsentral som fungerer som et kontaktledd mellom det offentlige og frivillige organisasjoner. Vi har også lagt betydelig vekt på samhandlingen mellom kommunen og de frivillige i kommuneplanens samfunnsdel.

### BDOs vurdering

BDO behandler dette kriteriet mer generelt i sin utredning både i sluttrapporten og i delutredning D kap. 2 og 3 om valg og lokalutvalg og bruk av disse. BDO beskriver muligheter for lokalpolitisk deltakelse og påvirkning. BDO sier noe om hvilke muligheter det kan være for å gi et kommunedelsutvalg reelle arbeidsoppgaver og myndighet i styringen av

«den gamle kommunen» i den nye kommunen. I sluttrapporten blir dette behandlet flere steder under hvert av sammenslåingsalternativene.

### **Delkonklusjon – Lokal identitet**

Det er flere tegn i Fauskesamfunnet som peker på sterk lokal identitet. Det er relativt høy valgdeltakelse ved kommunevalgene, et stort antall lag og foreninger og nærmiljøutvalg i Valnesfjord og Sulitjelma. Det gjennomføres både små og store arrangementer av ulik art rundt omkring i kommunen, senest Hovedlandsrennet 2016. Disse arrangementene samler til dels svært mange mennesker og det er et stort antall frivillige som bidrar til at dette kan gjennomføres. Det er ikke grunn til å tro at det lokale engasjementet blir borte om kommunen slår seg sammen med andre kommuner i Indre Salten. Om det skulle påvirkes er det naturlig å peke på valgdeltakelsen som erfaringsmessig er lavere i større kommuner. På den annen side vil en intensjonsavtale kunne si noe om hvilken rolle nærmiljø-/lokalutvalgene skal ha i den nye kommunen Dette kan igjen påvirke interessen lokalt for deltakelse på flere områder.

I spørsmålet om nærhet til tjenester er det ikke sannsynlig at innbyggerne vil merke noen endringer ved en kommunesammenslåing. Geografien og avstandene gjør at tjenester blir levert som nå i overskuelig fremtid også ved en sammenslåing. Dette er også et sentralt pkt. i BDOs vurdering. Det er derfor ikke noen grunn til å frykte at dette skal skape noen utfordringer for innbyggerne i spørsmålet om sammenslåing eller ikke.

## **11. Nye oppgaver**

Regjeringen har fremmet Stortingsmelding nr. 14 (2014-2015) om nye oppgaver til større kommuner. Meldingen gir en gjennomgang av hvilke oppgaver kommunene kan få ansvaret for. Meldingen varsler en gjennomgang av den statlige styringen av kommunene.

De største kommunene kan også få ansvaret for videregående skoler og kollektivtransport. Det legges opp til i meldingen at kommunene generelt skal få større frihet fra statlig styring. Midler som i dag tildeles til fylkeskommunen vil således bli kanalisert til de kommunene som ønsker å ivareta disse funksjonene på et desentralisert plan.

### **Arbeidsrettede tiltak**

Ansvaret for finansieringen og forvaltningen av VTA og VTO utredes nærmere med sikte på overføring til kommunene.

### **Hjelpemidler**

Ansvaret for hjelpemidler til varige behov kan overføres til kommuner på 15000 - 20000 innbyggere.

### **Arbeids- og utdanningsreiser**

Ordningen med Arbeids- og utdanningsreiser kan overføres fra Arbeids- og velferdsetaten til større kommuner.

### **Tannhelsetjenesten**

Allmenntannhelsetjenesten, spesialisttannhelsetjenesten og fylkeskommunenes ansvar etter tannhelsetjenesteloven overføres til større og mer robuste kommuner.

### **Habilitering og rehabilitering**

Større kommuner kan få et større ansvar for rehabiliteringstjenester som i dag ivaretas av spesialisthelsetjenesten. Det skal utredes nærmere hvilke oppgaver innenfor rehabiliteringsfeltet kommunene skal få et større ansvar for, samt i hvilken form en slik ansvarsendring skal skje.

### **Psykisk helse – distriktpsikiatriske sentre, DPS**

Departementet foreslår å opprette en forsøksordning med overføring av driftsansvar for DPS til kommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Formålet med forsøksordningen vil være å undersøke om et kommunalt ansvar for tjenesten kan bidra til et bedre og mer helhetlig tilbud til brukerne. DPS er, og vil i forsøket fortsatt være, en spesialisthelsetjeneste. Det kommunale driftsansvaret skal utøves etter avtale med RHF, som fortsatt vil inneha det lovbestemte ansvaret.

### **Notarius Publius' vigsler og notarialbekreftelser**

Departementet mener at tingrettenes og Oslo byfogdembetes myndighet til å forestå vigsler kan overføres til kommunene. Kommunene kan også gis notarialmyndighet til å bekrefte

underskrifter på dokumenter og bekrefte rett kopi, i tillegg til de andre Notarius Publicusmyndighetene.

### **Klima- og miljøforvaltning**

Forvaltning av små verneområder etter naturmangfoldloven § 62 kan overføres til større kommuner. Fylkeskommunens myndighet etter innlandsfiskeforskriften § 2 tredje ledd kan overføres til større kommuner. Fylkeskommunens myndighet til å fastsette utvidet jakttid for enkelte fremmede/introduserte arter etter § 2 i forskrift om jakt- og fangsttider og hvor det i liten grad er nødvendig å ta hensyn til regional utbredelse, kan overføres til større kommuner. Myndighet til å gi utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 når det gjelder grønnsaksvaskerier og til å behandle saker vedrørende støy fra motorsportbaner, skytebaner og vindmøller kan overføres til større kommuner.

### **Det boligsosiale området – tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til, tilpasning av bolig**

Departementet foreslår at midlene til tilskudd til etablering og den personrettede delen av tilskudd til tilpasning innlemmes i rammetilskuddet til kommunene. Forslaget om å overføre tilskuddene innebærer at statens administrasjon bortfaller. Husbanken har i dag oppgaver med blant annet å fordele tilskuddsmidlene mellom kommunene, og med rapportering og kontroll av bruken av midlene. Disse oppgavene vil falle bort, slik at det kan frigjøres ressurser til andre viktige oppgaver i Husbanken. Husbanken skal fortsatt ha en rolle som veileder overfor kommunene på det boligsosiale området.

### **Idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av svømmeanlegg**

Idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av svømmehaller kan overføres til kommunene.

### **Tilskudd til frivilligsentraler**

Det vil være hensiktsmessig å overføre ansvaret for å gi tilskudd til frivilligsentraler til kommunene.

### **Videregående opplæring**

De fleste kommuner vil også etter kommunereformen være for små til å kunne ivareta ansvaret for videregående opplæring uten omfattende interkommunalt samarbeid. Departementet mener derfor at ansvaret for videregående opplæring ikke kan overføres til kommunene generelt. Ansvaret for videregående opplæring kan overføres til de største kommunene.

### **Skoleskyss**

Regjeringen foreslår at ansvaret for skoleskyssen kan overføres til kommuner som overtar ansvaret for videregående opplæring og kollektivtransport.

### **Utvalgte kulturlandskap i jordbruket**

Forvaltningen av utvalgte kulturlandskap i jordbruket kan overføres fra fylkesmannen til kommunene.

### **Tilskudd til verdensarvområdene**

Forvaltningen av tilskudd til verdensarvområdene kan overføres fra fylkesmannen til kommunene.

### **Nærings- og miljøtiltak i skogbruket**

Forvaltningen av tilskudd til veibygging og til drift med taubane kan overføres fra fylkesmannen til kommunene

### **Tilskudd til tiltak i beiteområder**

Med større kommuner og generelt bedre landbruksfaglig kompetanse foreslår departementet at forvaltningsansvaret for ordningen kan overføres fra fylkesmannen til kommunene.

### **Kollektivtransport**

Det fylkeskommunale ansvaret for kollektivtransporten, inkludert TT-ordningen, kan overføres til de største kommunene. Forutsetningene for at en kommune skal ha ansvar for kollektivtransporten er at kommunen omfatter et område som utgjør en felles bolig-, arbeids- og serviceregion (geografisk funksjonelt område) og som har et tilstrekkelig markedsgrunnlag til å kunne gi befolkningen et ønsket kollektivtransporttilbud innenfor en samfunnsøkonomisk akseptabel kostnad. Ansvaret for skoleskyss kan overføres til kommuner som overtar ansvaret for videregående opplæring og kollektivtransport.

### **Lokal nærings- og samfunnsutvikling**

Når utredninger og et sammenstilt kunnskapsgrunnlag foreligger, vil det utgjøre et grunnlag for å vurdere om det er behov for å klargjøre og styrke kommunenes rolle knyttet til lokal nærings- og samfunnsutvikling. Regjeringen vil følge opp dette spørsmålet i proposisjonen om nye oppgaver til større kommuner som planlegges fremmet for Stortinget i vårsesjonen 2017.

### **Delkonklusjon - Nye oppgaver**

Ekspertutvalgets rapport drøfter også disse mulighetene og sier noe om hvor stor en kommune (antall innbyggere) bør være før den kan få ansvaret for ulike oppgaver. Ekspertutvalget synes å lande på at antall innbyggere må være 15 000 - 20 000 for at en kommune skal kunne overta de fleste oppgavene som nevnes. Det betyr at det vil være få oppgaver Fauske kan vente å få overført om kommunen velger å stå alene. Ved en kommunesammenslåing, som altså vil være med flere kommuner i Indre Salten, kan vi forvente å komme opp i rundt 18 000 – 20 000 innbyggere.

Foreløpig er det uklart hvordan slike nye oppgaver skal finansieres. Dette spørsmålet har bare betydning for Fauskesamfunnet i en eventuell ny sammenslått kommune. Manglende finansiering av nye oppgaver vil kunne påvirke tjenestetilbudet til innbyggerne i «gamle» Fauske kommune.

Dersom kommunen velger å stå alene er det ikke sannsynlig at kommunen får tilført nye oppgaver av noe særlig omfang. Det er derfor ikke sannsynlig at det kommer nye oppgaver

som vil påføre kommunen hverken utgifter eller utfordringer knyttet til å skaffe relevant kompetanse.



## Konklusjon

Fauske kommune skal ta en beslutning om den vil stå alene inn i fremtiden og dette i et 40 års perspektiv. Rådmannens vurdering er at alle kriteriene som legges til grunn for å vurdere dette fra ekspertutvalgets side ikke er like viktige når kommunestyret skal avgjøre spørsmålet. Etter rådmannens syn er det disse kriteriene i prioritert rekkefølge som bør tillegges den avgjørende vekt:

1. 5. økonomisk soliditet
2. 2. relevant kompetanse
3. 1. tilstrekkelig kapasitet

### **Økonomisk soliditet:**

Fauske kommune har en økonomi som burde kunne finansiere et akseptabelt tjenestenivå, også med de foreslåtte endringene i inntektssystemet. Dette er likevel viktig med fokus på en effektiv tjenesteleveranse, basert på god og langsiktig planlegging tilpasset kommunens befolknings sammensetning og tilgjengelige inntektsrammer.

### **Relevant kompetanse:**

Kommunen klarer i stor utstrekning å tiltrekke seg relevant kompetanse, selv om kommunen ikke kan ventes å utvikle større fagmiljøer på alle områder. Innen noen tjenester vil vi være avhengige av å delta i interkommunale samarbeid og kjøp av ekstern bistand. Alt i alt har kommunen relevant kompetanse til å møte fremtiden som egen kommune.

Det kan være periodevise utfordringer for en mindre kommune å skaffe relevant kompetanse innen visse faglig spisse tjenesteområder. Det er likevel ikke i dag grunn å være bekymret for det generelle kompetansenivået i Fauske kommune. Kommunen er nært regionsentret i Nordland, og vil således nyte godt av rekrutteringsevnen til Bodø som arbeidsmarked. Det er selvsagt noen utfordringer med å ligge tett opp til et større arbeidsmarked, ved at aktuelle kandidater ikke behøver å flytte for å arbeide i Fauske, og at man konkurrerer med Bodø om den samme kompetansen.

### **Tilstrekkelig kapasitet:**

Fauske kommune opplever ikke i dag og å være ekstraordinært utfordret på tilstrekkelig kapasitet. Kapasiteten kan utfordres periodevis og innen enkelte spesialiserte områder. En stor kommune i seg selv trenger ikke å være løsningen, da tjenesteproduksjonens kapasitet til enhver tid må tilpasses ut fra hvor mennesker bor. Det vil i et kort perspektiv ikke endre seg.

Ved å opprettholde viktige interkommunale samarbeid og kjøp av tjenester som i dag er det grunnlag å hevde at kommunen kan stå alene. Det er heller ikke grunn å si at kommunene ikke skulle være i stand til å tilpasse seg evt. nye oppgaver.

De øvrige kriteriene er også viktige, men her har kommunen større påvirkningskraft selv. Det er derfor nært knyttet til den politiske viljen lokalt til faktisk å gjøre de grep som skal til for å bestå som en mellomstor kommune og utvikle denne rollen i en regional sammenheng.

Rådmannens drøfter sin konklusjon i et kortere perspektiv (0-10 år) og i et lengre perspektiv (10-40 år). Rådmannen mener at det ut fra den statusanalyse som er gjort (intern SWOT-analyse) og holdt opp mot kriteriene i kommunereformen, er grunnlag for å gi «grønt lys» for alle kriteriene for Fauske kommune per i dag. Det kan selvsagt debatteres omkring kriteriet om valgfrihet, som i større utstrekning er et privilegium for de største kommunene. Rådmannen mener derfor at vi i forhold til reformens kriterier er i stand til å være en egen kommune

I det lange perspektiv (10-40 år) er det særs krevende å gi noen sannferdig konklusjon. Det er selvsagt utviklingstrekk i fremtidens samfunn, som vil kunne utfordre mindre og mellomstore kommuners evne til å være generalist kommuner. For å nevne noen:

- En økende tilbøyelighet til sentralisering blant fremtidens innbyggere
- En økende tilbøyelighet til stor grad av mobilitet blant fremtidens innbygger (bo og arbeide i forskjellige kommuner)
- En fortsatt null vekst i befolkningen
- Sterkere sentralisering av arbeidsplasser
- En stadig økende skjevfordeling i befolkningen mellom arbeidskraft og tjenestemottagere
- Befolkningsfordelingen både ut fra et inntekspotensial, og evne til å ha tilstrekkelig menneskelige ressurser til å levere kommunale tjenester
- Avvikling av det regionale forvaltningsnivået, og overføring av fylkeskommunale oppgaver
- Avvikling av andre statlige funksjoner (fylkesmann mv)
- Endrede prinsipper for inntektsfordelingen (by versus periferi) til kommunal sektor

Ettersom det langsiktige perspektivet har i seg så mange forhold utenfor vår kontroll, er det vanskelig og legge disse til grunn for rådmannens hovedkonklusjon. Kommunene har helt siden den forrige kommunereformen på 60 tallet blitt utfordret med en rekke nye og kompetansekrevende oppgaver. Man kan med rette hevde at kommunene, stor eller liten, har hatt en bemerkelsesverdig evne til å håndtere de nye oppgavene. Både gjennom å etablere egne ressurser til å håndtere disse oppgavene, og gjennom samarbeid på tvers av kommunegrenser.

Rådmannen mener derfor at det ut fra kommunens kvaliteter i dag er rimelig å hevde at Fauske kommune har evne til å kunne eksistere som egen kommune, sett i lys av kommunereformens kriterier, og den foreløpige oppgavemeldingen.

## Litteraturliste og referanser

### Egne dokumenter:

- Kommunens økonomiplan
- Kommunens årsbudsjett
- Kommunens regnskap og årsberetninger og årsmeldinger
- SWOT-analyse gjennomført i kommunens egne virksomheter

### Eksterne analyser og dokumenter:

- Salten regionråds utredning gjennomført av BDO  
[www.kommunereform.no](http://www.kommunereform.no)
- [www.nykommune.no](http://www.nykommune.no)
- Kriterier for god kommunestruktur – Ekspertutvalgets sluttrapport des 2014  
Meld St. 14 (2014-2015)

Forslag intensjonsavtale Indre Salten  
«Naturressurs- og industrikommunen  
i hjertet av Salten»



**SØRFOLD  
KOMMUNE**



**FAUSKE  
KOMMUNE**



**SALTDAL  
KOMMUNE**



**TYSFJORD  
KOMMUNE**



**HAMARØY  
KOMMUNE**

## **HISTORIKK/innledning:**

I 2014 initierte Regjeringen en kommunereform med mål om å skape mer robuste kommuner som ivaretar rollene som tjenesteyter, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena på en best mulig måte for sine innbyggere.

I forlengelsen av Regjeringens stortingsmelding ble alle kommunene pålagt å utrede mulige kommunesammenslåinger. Stortinget ga i forbindelse med behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 2015 sin slutning til at det gjennomføres en kommunereform.

Med henvisning til Regjering og Storting pålegg/ønske om at landets kommuner skulle ta en «nabopratt» for å utrede spørsmålet om kommunesammenslåing så har kommunene Fauske, Sørfold, Hamarøy, Saltdal og Tysfjord/deler av Tysfjord utredet en ny kommune bestående av disse 5 kommuner.

Den nye kommunens navn vil være INDRE SALTEN KOMMUNE. Indre Salten kommune vil ha ca. 20 000 – 21 000 innbyggere. Den vil være en hørbar stemme i hele Saltenregionen. Kommunesentret er Fauske.

### **Hovedmål for den nye kommunen:**

- Være en motor for vekst og utvikling i hele «Indre Salten»
- Yte kvalitet og gode tjenester for alle innbyggerne i hele kommunen.
- Vi skal være en attraktiv og livskraftig bo og arbeidsregion(BAS) .
- Samordne og utnytte våre felles naturressurser.
- Videreutvikle våre industrielle fortrinn (kraft, mineral, havbruk osv.)
- Den nye kommunen skal styrke samisk språk, kulturliv og samfunnsliv

### **De viktigste målsettingene er:**

- Den nye kommune skal arbeide for befolkningsvekst i hele kommunen.
- En helhetlig og bærekraftig kommunal tilrettelegging for en offensiv næringsutvikling basert på videreutvikling av eksisterende næringsliv og etablering av ny næringsvirksomhet.
- Kommunen skal være attraktiv for å tiltrekke og beholde innbyggere og kommunen skal vektlegge areal og logistikk som grunnlag for å utvikle den nye kommunen. Kommunen har et betydelig industrimiljø som er et godt grunnlag for videre vekst. Dette betyr at det finnes arbeidsplasser for begge ektefeller i Indre Salten, ledige tomtearealer for nye boliger og tilgjengelig areal for næringsutvikling.
- Kommunen har et stort potensiale til utvikling/videreutvikling i næringer som havbruk og mineraler.
- Opplevelsesbasert reiseliv har en sentral rolle i den nye kommunen.
- Samferdsel vil være et viktig område for å styrke og utvikle den nye kommunen. Dette gjelder områder som: utvikling av digital infrastruktur, kollektivtransport, veier og transport via sjøveien.
- Kultur og frivillighet ansees som viktig for å utvikle kommunen og danne grunnlaget for bosetting i fremtiden.
- Tjenestetilbudet (særskilt direkte tjenester til brukerne) skal legges nært til hvor innbyggerne bor og det skal legges stor vekt på faglighet og kapasitet og gjøres bedre i stand til å håndtere nye oppgaver.
- Folkehelsearbeidet skal stå sentralt i den nye kommunen.
- Den nye kommunen skal bidra til å sikre en utvikling som er bærekraftig for miljøet.

- Som arbeidsgiver skal det legges til rette gode løsninger (eks pendling, arbeidstidsløsninger) for de ansatte og ingen skal sies opp som følge av etablering av en ny kommune.
- En utvikling av den videregående skole (Saltdal, Fauske og Hamarøy) anses som viktig for å beholde kommunens ungdommer.
- Videre skal den nye kommunen vektlegge: beredskapsplanlegging, samfunnsplanlegging, næringsutvikling og arealdisponeringer med særskilt fokus på felles utvikling av havbruk, kraft, industri og mineral.
- Den nye kommune skal være best på integrering og bosetting.

## **POLITISK STYRING**

Den nye kommunen organiseres etter formannskapsmodellen.

På grunn av den geografiske spredningen og lange avstander til kommunesentret for noen deler av den nye kommunen, bør det opprettes nærmiljøutvalg/kommunedelsutvalg for disse steder.

Antallet politikere i nytt kommunestyre skal vær stort nok til å gi god politisk, geografisk og demografisk representasjon.

Antall representanter i det nye kommunestyret skal være minimum 27 medlemmer.

Antall representanter i det nye formannskapet skal være minimum 7 medlemmer.

## **ADMINISTRATIV STYRING**

Rådhuset og administrativ ledelse plasseres i kommunesenteret på Fauske.

Plassering av øvrige administrative funksjoner utredes med målsetting om kompetansesarbeidsplasser i hele den nye kommunen.

Hovedmålet for administrativ organisering er at den skal være effektiv og kostnadsbesparende.

Den administrative omorganiseringen skal gjennomføres ved en god prosess i nært samarbeide med tillitsvalgte og medarbeidere. Denne prosessen starter først når rådmann for den nye kommunen er rekruttert.

Det opprettholdes servicekontor i alle dagens rådhus.

## **INTERKOMMUNALE SAMARBEID**

Ny kommunegrense vil medføre en grundig gjennomgang av alle interkommunale samarbeid.

Enkelte samarbeid vil det være naturlig å videreføre uansett kommunestruktur. Andre interkommunale samarbeid vil man anta at kommunen om ønskelig kan håndtere på en faglig forsvarlig og kvalitetsmessig god måte alene innenfor ny kommune.

Det er også sannsynlig at enkelte nåværende interkommunale samarbeid oppløses og etableres på nytt igjen innenfor den nye kommunen.

## **ØKONOMI**

I BDOs rapport er området økonomi oppsummert som følger:

*«Dagens kommuner i Salten regionen har store utfordringer knyttet til å opprettholde stabile gode resultater over tid. Dette punktet er spesielt rettet mot de små kommunene i regionen. Videre er det viktig å påpeke at basert på de signalene som er kommet fra regjeringen vil ikke det økonomiske fundamentet som de små kommunene har i dag bli videreført etter at reformen er gjennomført.»*

*Videre: «I tillegg så vektlegger vi investeringsbehovet i tjenestene, særlig knyttet til de eldre som et viktig forhold å vurdere i et fremtidsperspektiv. Her mener vi at mange av de små kommunene ikke er rustet til å kunne håndtere blant annet den forventede eldrebølgen».*

INDRE SALTEN kommune vil ha et økt alminnelig forbruk, og dette danner grunnlaget for at en ny kommune kan beholde en større del av konsesjonskraften.

Disponibel formue skal disponeres av det nye kommunestyret til beste for innbyggerne i den nye kommunen.

Det samlede budsjettet for den nye kommunen blir på ca. 1.6 milliarder kroner.

### **Engangsstøtte**

Med en omfattende kommunereform vil departementet gjøre dekningen av engangskostnader ved en sammenslåing mer forutsigbar for kommunene, og unngå mange og tidkrevende søknadsprosesser.

Departementet legger opp til at alle kommuner som slår seg sammen i reformperioden får dekket engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell.

Tallene er hentet fra kommuneproposisjonen 2016.

Ved sammenslåing til INDRE SALTEN kommune vil dette beløpe seg til 55 millioner kroner.

### **Reformstøtte**

Kommuner som fatter nasjonale vedtak om sammenslåing i reformperioden vil kunne få reformstøtte fra staten. Utbetalingen blir gitt uten ytterligere søknad fra kommunene, og utbetales på tidspunktet for sammenslåingen.

Reformstøtten vil bli tildelt etter en standardisert modell 20 millioner kroner.



## **Inndelingstilskudd**

Inndelingstilskuddet sikrer at kommuner som slår seg sammen til en ny kommune i reformperioden beholder tilskudd som om den fortsatt er to (eller flere) kommuner i 15 år etter sammenslåingen. Deretter trappes inndelingstilskuddet ned over 5 år.

## **ANSATTE**

Det er svært viktig at prosessen med kommunesammenslåing ivaretar de ansatte på en god måte for å kunne gi gode tjenester. Kommunen vil ha stort behov for folk og kompetanse, og det er viktig å legge forholdene til rette slik at arbeidstakerne ønsker å fortsette å jobbe i den nye kommuneorganisasjonen.

INDRE SALTEN kommune vil få ca. 1 800 årsverk.

- Ansatte som berøres av kommunesammenslåingen gis en ansettelsesgaranti. Det vil si at ingen av disse skal sies opp i forbindelse med sammenslåingen. Eventuelt overtallige skal tilbys nye oppgaver i den nye kommunen.
- Nye oppgaver og arbeidssted kan være aktuelt (endringsoppsigelser). Effektiviseringstiltak gjennomføres i størst mulig omfang ved naturlig avgang.
- Nærmere mandat og innhold overlates til fellesnemnda/partssammensatt utvalg i tråd med Hovedavtalen og inndelingslovens § 26.
- Det opprettes et partssammensatt utvalg etter kommunelovens § 25 for behandling av saker som gjelder forholdet mellom den nye kommunen som arbeidsgiver og de tilsatte. Fellesnemnda får fullmakt til å oppnevne medlemmer til utvalget.

## **FELLESNEMND**

### **Fellesnemndas oppdrag og mandat:**

Det overordnede målet for fellesnemnda er å forberede og gjennomføre arbeidet med å etablere og bygge den nye kommunen. Arbeidet organiseres og gjennomføres i henhold til følgende:

1. Nemndas hovedoppgave, sammensetning og funksjonsperiode
  - Fellesnemnda består av politikere henholdsvis 4 fra hver kommune. Det skal velges varamedlemmer fra hver kommune til fellesnemnda.
  - Fellesnemnda skal ta hand om det forberedende arbeidet med økonomiplanen og med budsjettet for det første driftsåret etter at sammenslåing, samt ivareta andre oppgaver slik Inndelingsloven angir.
  - Fellesnemnda disponerer de økonomiske midlene som staten stiller til disposisjon som engangsstøtte.
  - Fellesnemnda skal søke å oppnå enighet i alle avgjørelser. Ved uenighet skal fellesnemnda vurdere om spørsmålet kan utsettes til etter at nytt kommunestyre er

konstituert. Forhold som likevel vurderes som nødvendig å ta stilling til avgjøres med alminnelig flertall.

- Fellesnemnda opphører når det nye kommunestyret er konstituert.
2. Arbeidsutvalg og -grupper under nemnda
- Fellesnemnda skal opprette et politisk arbeidsutvalg og et partssammensatt utvalg.
  - Fellesnemnda kan opprette andre utvalg og arbeidsgrupper etter behov.
  - Fellesnemnda kan gi politiske arbeidsutvalg, ulike arbeidsgrupper og/eller administrasjonen fullmakt til å gjøre vedtak i enkeltsaker eller i saker som ikke er av prinsipiell karakter.
3. Forholdet mellom nemnda og kommunestyrene
- Kommunene har i perioden fram til sammenslåing ansvar for sin ordinære drift, men spørsmål som kan ha betydning for den nye kommunen bør først drøftes i fellesnemnda.
  - Fellesnemnda kan uttale seg i saker som er til behandling i kommunenes ordinære utvalg. Fellesnemnda har et spesielt ansvar for å vurdere saker med økonomiske eller arealpolitiske konsekvenser. Fellesnemnda skal involveres i forberedelsen av økonomiplan med årsbudsjetter. Det er likevel formannskapet som skal avgi budsjettinnstilling til kommunestyret.
4. Nemndas konkrete oppgaver og fullmakter
- Fellesnemnda skal ansette prosjektleder i den nye kommunen.
  - Stillingen som rådmann i den nye kommunen skal utlyses i god tid før sammenslåing.
  - Fellesnemnda skal se til at regler og avtaler om ansattes og tillitsvalgte medvirkning/-bestemmelse i forhold som gjelder sammenslåing av kommunene, blir ivarettatt.
  - Fellesnemnda skal ta stilling til revisjonsordning for den nye kommunen etter innstilling fra kontrollutvalgene i de fire kommunene.
  - Fellesnemnda skal etterspørre og avklare alle prinsipielle forhold vedrørende sammenslåingsprosessen.
  - Fellesnemnda nedsetter en komite som skal utarbeide forslag til nytt kommunevåpen og ordførerkjede.
  - Fellesnemnda skal foreslå hvilke interkommunale samarbeid som kan/bør fortsette og hvilke som kan/bør opphøre
  - Fellesnemnda skal søke å oppnå enighet i alle avgjørelser. Ved uenighet skal fellesnemnda vurdere om spørsmålet kan utsettes til etter at nytt kommunestyre er konstituert. Forhold som likevel vurderes som nødvendig å ta stilling til avgjøres med alminnelig flertall.
  - Fellesnemnda opphører når det nye kommunestyret er konstituert.

**Framlagt: Kobbelv Vertshus, 16.3.2016**

**Foto forside:**

<b>Saltdal:</b>	<b>Rune Berg</b>
<b>Hamarøy:</b>	<b>Karoline O.A.Pettersen</b>
<b>Tysfjord:</b>	<b>Unn-Mari Haukøy</b>
<b>Sørfold:</b>	<b>Jim Kristensen</b>
<b>Fauske:</b>	<b>Gull H. Pedersen</b>

**Intensjonsgrunnlag mellom kommunene  
Fauske, Hamarøy, Saltdal, Sørfold  
og Tysfjord**

**2016**



Bildet er hentet fra [nfk.no](http://nfk.no)

16.03.2016

Innledning.....	2
Sammendrag .....	3
Bakgrunn for en reform i kommunal sektor.....	5
Status kommunale tjenester og struktur .....	9

## Innledning

Dette dokument inneholder faktagrunnlag for de samarbeidende kommunene Fauske, Sørfold, Saltdal, Hamarøy og Tysfjord. Dokumentet er fremkommet gjennom et samarbeid mellom rådmennene i de 5 kommunene.

I utarbeidelsen av dokumentet har rådmennene søkt å beskrive så godt som mulig, men på en kortfattet og forståelig måte bakgrunn og hensikt med regjeringens kommunereform. Deretter kommer rapportens hoveddel som er en faktadel med beskrivelse av kommunene slik de er organisert for å løse dagens oppgaver og rammene rundt som f eks økonomi.

Til slutt er det en opplisting av de nye oppgavene som det er antydning at kommunene i fremtiden kan få overført.

## Sammendrag

En ny «Indre Salten» kommune vil ha et areal på til sammen 8861 km<sup>2</sup>. Det ville gjøre den nye kommunen til den nest største kommunen i landet i areal målt mot dagens kommunestørrelser.

Befolkningstall i den nye kommunen vil være 20126 innbyggere per 1.januar 2015. (Ny kommune). Gode kommunikasjoner innad i kommunen blir veldig viktig på grunn av stor geografisk utstrekning.

Den nye kommunen har et stort potensiale innenfor felles næringsutvikling.

Løsninger for lokalsamfunnene med hensyn til skolestruktur, kultur- og idrettstilbud, identitet til sitt eget bosted, samt utvikling av gode modeller for lokaldemokrati og administrativ drift av kommunen vil være viktige tema.

Ulike modeller for administrativ organisering og lokaldemokrati er beskrevet i intensjonsgrunnlaget.

Det er knyttet betydelige økonomiske incentiver til kommunereformen. Det dekkes engangskostnader og gis reformstøtte ved sammenslåing. I tillegg vil den nye kommunen gjennom inndelingstilskuddet beholde alle tilskudd i inntektssystemet som om de fortsatt var to (eller flere) kommuner i 15 år etter sammenslåingen, før det trappes ned over 5 år. De endelige økonomiske konsekvensene, sett i lys av forslag til nytt inntektssystem som nå er på høring, er imidlertid usikre.

Regjeringen har signalisert at større kommuner i fremtiden vil få nye oppgaver. De største kommunene kan også få ansvaret for videregående skoler og kollektivtransport. Midler som i dag kanaliseres til fylkeskommunene vil således bli kanalisert til de kommuner som ønsker å ivareta disse funksjonene på et desentralisert plan.

Interkommunalt samarbeid er svært utbredt i Nordland og har en økende trend. Snittet for alle kommunene i fylket er 31 samarbeidsordninger. Kartlegging som er gjort viser at dagens kommunesamarbeid kun i begrenset grad berører kapasitet og kompetanse innenfor de sentrale velferdssektorene. Hensynet til likeverdige velferdstjenester og andre nasjonale mål med kommunene, aktualiserer derfor en debatt om det interkommunale samarbeidet og dagens kommunestruktur i Nordland.

Å gjennomføre en kommunesammenslåing er et omfattende og komplekst prosjekt som krever god politisk og administrativ ledelse. De vedtakene som skal fattes innen 1. juli 2016 behøver i utgangspunktet kun omhandle hvilke kommuner en ønsker å slå seg sammen med.

## **Bakgrunn for en reform i kommunal sektor**

### **Regjeringens reformarbeid**

Stortinget har gitt tilslutning til å gjennomføre en kommunereform. Målet er større, mer robuste kommuner med økt makt og myndighet. Dette er nødvendig for å møte morgendagens utfordringer og stadig økte forventninger fra innbyggerne.

### **Regjeringens mål med reformen:**

#### **Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne**

Større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet. Større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester. Større fagmiljø vil også legge til rette for en bedre kvalitetsutvikling i de store tjenestene.

#### **Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling**

En endret kommunestruktur skal gi større og mer funksjonelt avgrensede kommuner som evner å sikre en bærekraftig samfunnsutvikling lokalt og regionalt, og en kommunesektor som vil være i stand til å løse nasjonale utfordringer. Reformen skal styrke forutsetningene for en helhetlig samfunnsutvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnssikkerhet og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og den helsemessige og sosiale utviklingen i kommunen.

#### **Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner**

Økonomisk solide kommuner som har god kontroll på økonomien og kompetanse på økonomistyring er en viktig forutsetning for at kommunene skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester. Større kommuner vil ha større budsjett og kan også ha en mer variert befolknings- og nærings sammensetning. Det gjør kommunene mer robuste overfor uforutsette hendelser, i tillegg til at kommunene blir bedre i stand til å håndtere endringer i befolknings sammensetningen.



## Styrket lokaldemokrati.

Kommunereformen skal styrke lokaldemokratiet. En endret kommunestruktur med større kommuner vil legge grunnlaget for å kunne overføre flere oppgaver fra fylkeskommunene, fylkesmannen og staten for øvrig, og slik styrke kommunene som viktige lokaldemokratiske organer for sine innbyggere. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene og dermed økt lokalt selvstyre. På flere tjeneste- og politikkområder kan det bli en større nærhet mellom innbyggere og beslutnings-takere. Dette vil bidra til å skape større interesse for lokalpolitikken og vitalisere det lokale folkestyret.

## Kriterier for god kommunestruktur

Regjeringen har satt ned et ekspertutvalg med oppgaven: *“Som et grunnlag for lokale diskusjoner og sentrale vurderinger, ønsker Kommunal- og moderniseringsdepartementet at det skal utarbeides et forslag til kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene.”*

I delrapport fra Regjeringens ekspertutvalg av mars 2014 kom utvalget med sine anbefalte kriterier samt en del anbefalinger:

### Kriterier for kommunene:

- Tilstrekkelig kapasitet
- Relevant kompetanse
- Tilstrekkelig distanse
- Effektiv tjenesteproduksjon
- Økonomisk soliditet
- Valgfrihet
- Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
- Høy politisk deltakelse
- Lokal politisk styring
- Lokal identitet

### Kriterier for staten:

- Bred oppgaveportefølje
- Statlig rammestyring

I tillegg kom utvalget med noen anbefalinger:

- 1. Kommunene bør ha minst 15 000 - 20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning**  
(dette kravet er siden fjernet av regjeringen)
- 2. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder**
- 3. Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer**

## **Arbeidet og vedtak i Regionrådet i Salten**

Under Regionrådets møte i Sørfold 20. og 21. februar 2014 besluttet kommunene om å gå sammen i en felles utredning med hensyn til kommunereformen i Salten. Gjennom denne utredningen, hvor firmaet BDO ble valgt som leverandør ble det utarbeidet tilsammen 4 delrapporter samt en oppsummerende sluttrapport. Disse rapportene er nå oversendt de enkelte kommuner til behandling og til bruk som faktagrunnlag. Sluttrapporten behandler 3 forskjellige alternativer; kommunene samlet i en Stor-Salten kommune, Nordre, Indre og Ytre Salten samt «Saltenfjordalternativet. Rapporten konkluderer med: *«På bakgrunn av de foregående analysene vurderer vi det dit hen at Stor-Salten kommune er det alternativet som nærmest oppfyller regjeringens mål med reformen».*

Dette betyr ikke at Indre Salten alternativet ikke kan være et godt alternativ. Forøvrig henvises det til rapportene fra BDO som kommunene har fått tilsendt.

Vedtak i kommunene i Indre Salten med hensyn til reformarbeidet og ulike alternativer :

**Fauske kommune:**

1. Fauske kommune er opptatt av å avklare følgende alternative modeller:

- a. Fauske som egen kommune
- b. Indre Salten
- c. Sammenslåing med Bodø kommune
- d. Stor-Salten

2. Saken skal til folkeavstemming jfr. tidligere vedtak og det skal legges opp til folkemøter og god inkludering. Det utarbeides en informasjonsplan.

3. Det kalles inn til kommunestyremøte med tema kommunestruktur så snart oppgavemeldinga fra regjeringa er kommet (1. tertial 2015).

4. Etter avklaringer fra Salten regionråd og LVK, samt temadag og folkemøter, legges saken ut til folkeavstemning.

5. Fremdriftsplan som vedtatt av Salten regionråd med endelig avklaring i 2016.

6. Formannskapet er styringsgruppe.

**Hamarøy kommune:**

Hamarøy kommunestyre vedtar å gå i forhandlinger med kommunene Sørfold, Fauske, Saltdal og Beiarn om en ny kommune i indre Salten. Det er en forutsetning at det oppnås geografisk sammenheng fra Hamarøy kommunegrense og de andre som slutter seg til.

I tillegg er det i regi av STH kommunene gjennomført en egen utredning med Nord-Salten alternativet (Hamarøy, Steigen og Tysfjord)

**Saltdal kommune:**

Saltdal kommunes utredningsarbeid i forhold til kommunereformen legges opp til tidsplan som tar sikte på et vedtak om kommunestruktur for Saltdal kommune våren 2016.

- Utredningsarbeidet skal legges opp i forhold til følgende alternativer for fremtidig kommunestruktur:

- *Saltdal som egen kommune*
- *Saltdal sammen med andre kommuner i Salten*
- *Planlegging igangsettes i tråd med vedtatte tidsplan for prosessen.*
- *Det vises til kommunestyrets vedtak av 06.11.15*
- *Det skal i første omgang avholdes folkemøter innen juni 2015, der en også får innspill på rullering av kommuneplanens samfunnsdel.*

#### **Sørfold kommune:**

*Sørfold kommune har vedtatt at følgende hovedalternativer skal utredes:*

- 1) Mulighetene for Sørfold kommune til å bestå som egen kommune (0-alternativet)*
- 2) Muligheten for en indre Salten modell.*
- 3) Storkommunemodell Salten, der Bodø er med.*

#### **Tysfjord kommune:**

*Foreligger ikke et konkret vedtak pr dato*

### **Status kommunale tjenester og struktur**

Samtlige kommuner i samarbeidet har en vel utbygd og desentralisert tjenestestruktur basert på hvordan bosettingen i den enkelte kommune er. Dette gjelder spesielt innenfor områdene barnehager, skoler samt helse og omsorg.

Tabell over skolestruktur som viser lokalisering av skoler i de 5 kommunene og antall elever og lærere:<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Oversikt hentet fra Udir (Skoleporten)

## Skoler og barnehager i de 5 kommunene:

Kommune	Skole	Antall elever	Kontaktlærere	Antall lærere
<b>Fauske</b>	Erikstad	140	11	12
	Finneid	161	12	13
	Hauan	84	6	10
	Nordlys (privat)	13	2	7
	Sulitjelma	40	4	12
	Valnesfjord	194	14	18
	Vestmyra	461	38	60
<b>Saltdal</b>	Rognan barneskole	270	15	23
	Rognan ungdomsskole	102	6	16
	Røkland	138	10	16
<b>Sørfold</b>	Nordsia Oppvekstsenter skole	23	4	9
	Røsvik skole	47	6	10
	Straumen skole	172	20	27
<b>Hamarøy</b>	Hamarøy sentralskole	133	13	25
	Innhavet oppvekstsenter	33	4	9
	Skutvik oppvekstsenter	8	1	3
<b>Tysfjord</b>	Drag skole	113	13	22
	Kjøpsvik skole	81	8	17
	Storjord oppvekstsenter	23	3	6

Totalt	19 skoler	2082		315
--------	-----------	------	--	-----

Tabell over barnehager i de 5 kommunene samt oversikt over nøkkeltall:<sup>2</sup>

Kommune	Barnehage
Fauske kommune	Erikstad barnehage
	Fauske Idrettsbarnehage AS
	Hauan barnehage
	Kvitre barnehage AS
	Lyingheia barnehage AS
	Medås Gårdsbarnehage AS
	Stemland Gårdsbarnehage AS
	Sulitjelma barnehage
	Valnesfjord barnehage
	Vestemyra barnehage
Hamarøy kommune	Innhavet Oppvekstsenter
	Marielund barnehage
	Mellombygda barnehage
	Skutvik Oppvekstsenter
	Ulvsvåg Oppvekstsenter
Saltdal kommune	Engan Gårdsbarnehage AS
	Knekthågen barnehage
	Høyjarfall barnehage
	Rognan barnehage
	Saltnes barnehage
	Trollskogen barnehage
Sørfold kommune	Løkta barnehage

<sup>2</sup> Oversikt hentet fra Udir (Skoleporten)

	Nordsia Oppvekstsenter barnehage
	Straumen barnehage
Tysfjord kommune	A'Rran Ma'Nna'Ga'Rdde
	Drag barnehage
	Pæsatun barnehage
	Storjord Oppvekstsenter

	Fauske	Hamarøy	Saltdal	Sørfold <sup>3</sup>	Tysfjord
Antall barn totalt (0-6) år	436	86	242	60	88
Antall ansatte totalt	160	38	81	-	36
Antall styrere og pedagogiske ledere	47	13	25	-	12
Antall styrere med godkjent utdanning	100%	100%	100%	-	100%
Andel pedagogiske ledere med godkjent utdanning	97,2%	62,5%	89,5	-	75%
Andel ansatte med pedagogisk utdanning	45,9%	32,25%	36,51%	-	37,04%

<sup>3</sup> For Sørfold kommune er opplysningene om barnehagene i Utdanningsdirektoratets database ikke offentlig tilgjengelig. Skyldes størrelse på de enkelte barnehager

For Sørfold kommune gjengis tabell fra SSB/Kostra med nøkkeltall for barnehagene:

2015

Andel ansatte med barnehagelærerutdanning	37
Andel ansatte med annen pedagogisk utdanning	7,4
Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent barnehagelærerutdanning	77,8
Andel styrere med annen pedagogisk utdanning	33,3
Andel pedagogiske ledere med annen pedagogisk utdanning	..
Andel ansatte menn til basisvirksomhet i barnehagene	7,7

*Tabell som viser Grunnskolepoeng i snitt for de 5 kommunene. Grunnskolepoeng regnes ut ved at alle avsluttende karakterer som føres på vitnemålet, legges sammen og deles på antall karakterer slik at en får et gjennomsnitt. Deretter ganges gjennomsnittet med 10.<sup>4</sup>*

Kommune/periode	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
Fauske	39,1	39,1	38,1	38,9	39,7
Hamarøy	40,5	41,6	41,8	42,4	36,7
Saltdal	43,4	40,1	38,7	40,4	41,6
Sørfold	42,1	41,5	39,5	39,1	37,9
Tysfjord	41,3	40,2	42,3	43,1	41,1
Nordland- snitt	39,8	39,9	39,9	40,3	40,7

Oppsummering skoler og barnehager:

Oppsummert har de 5 kommunene totalt 19 skoler (1 privat) og 28 barnehager (hvorav 8 er private). Strukturen med skoler og barnehager er bygd opp rundt kommunenes bosettingsmønster og samferdselsstruktur og understøtter en politisk ønsket desentralisert struktur i det geografiske området.

<sup>4</sup> Statistikk hentet fra Udir (Skoleporten)



Totalt er både antall skoler og barnehager relativt høyt og fødselstall svakt synkende i årene. Samtidig som vektingen av området skole i budsjettmessig sammenheng blir lavere. Skolekvalitet, med bakgrunn i grunnskolepoeng vurderes som relativt godt.

## Helse og omsorgstjenesten i de 5 kommunene:<sup>5</sup>

### Institusjon:

	Fauske	Saltdal	Sørfold	Hamarøy	Tysfjord
Andel <sup>6</sup> innbyggere 67 og over som er beboer på institusjon	4	3,8	5,3	6,7	3,5
Andel <sup>7</sup> beboere i institusjon 80 år og over	74,7	78	75,9	73,5	70
Korrigerte brutto driftsutgifter pr kommunal plass	1334800	1357805	1286686	1046548	1272750
Andel <sup>8</sup> plasser avsatt til rehabilitering/habilitering	5	2	2,9	4	5

### Hjemmetjenester

	Fauske	Saltdal	Sørfold	Hamarøy	Tysfjord
Korrigerte brutto driftsutg pr mottaker av hjemmetjenester	207500	412531	253929	270326	233503
Andel <sup>9</sup> beboere i bolig m/heldøgns bemanning	27,8	53,9	0	16,7	253,8

<sup>5</sup> Statistikk fra SSB/Kostra (detaljerte nøkkeltall – kommuner)

<sup>6</sup> Andel innbyggere 67 år og over som er beboere på institusjon=(heldøgnsbeboere 67 år og over / innbyggere 67 år og over pr. 31.12)\*100

<sup>7</sup> Andel beboere 80 år og over i institusjoner=(Beboere pr. 31.12. 80 år og over i institusjoner / beboere pr. 31.12. i kommunale institusjoner)\*100

<sup>8</sup> Andel plasser avsatt til rehabilitering/habilitering= (plasser avsatt til rehabilitering/habilitering/Institusjonsplasser lokalisert i kommunen i alt)\*100

<sup>9</sup> ("Beboere i bolig m/ heldøgns bemanning") / ("Beboere i bolig til pleie- og omsorgsformål i alt")\*100 (Heldøgns bemanning innebærer at det er minst én ansatt tilstede i bygningen/bofellesskapet hele døgnet)


Oppsummering institusjon og hjemmebaserte tjenester: samtlige kommuner har et økende antall personer som vil ha et omsorgsbehov på et visst nivå. Dette vil utfordre kommunene både mht kompetanse, kapasitet og økonomi. Derfor kan det være en fordel å se på alternative løsninger gitt disse forutsetninger.


### Beregning av fremtidig behov for ansatte innenfor pleie – og omsorgsområdet

På oppdrag har Ny Analyse gjort beregninger mht utvikling innenfor pleie -og omsorgstjenesten (institusjon og hjemmebaserte tjenester). Beregningen er gjort i to modeller; en hvor dagens situasjon fremskrives og en modell hvor velferdsteknologi taes i bruk innenfor institusjons -og hjemmebaserte tjenester. Det er noen begrensninger i disse modellene. Disse redegjøres det for til slutt i avsnittet.

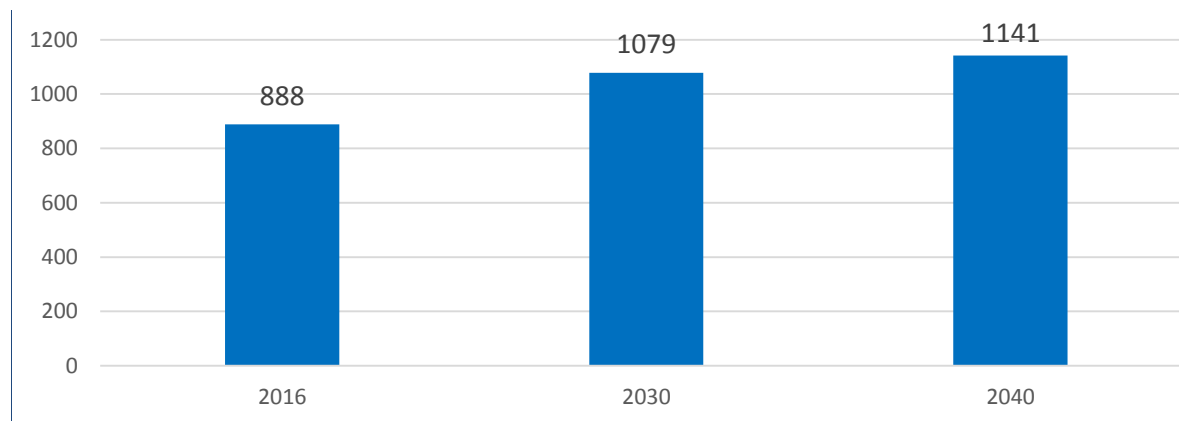
**Velferdsteknologi** er et relativt nytt begrep og føyer seg inn i rekken av mange begreper som med ulik innretning beskriver teknologiske løsninger som enkeltindivider kan nyttiggjøre seg for økt egenmestring, samfunnsdeltakelse og livskvalitet. Velferdsteknologi-begrepet har også en pårørende- og tjenestedimensjon. Velferdsteknologiske løsninger kan ikke bare bli et viktig verktøy i møtet med fremtidens demografiske utfordringer, men også i det helsefremmende arbeidet og som et av flere verktøy for å forebygge fall, ensomhet og kognitiv svikt. (Helsedirektoratet)

### Ved dagens organisering:



	2030	2040
<b>På institusjon</b> 	<b>246</b> beboere på institusjon Driftskostnad: <b>322 mill. kr</b> (+17 %)	<b>255</b> beboere på institusjon Driftskostnad: <b>333 mill. kr</b> (+22 %)

Hjemme med hjelp		
	<b>1 306</b> bor hjemme eller i bolig med lav bemanning Driftskostnad: <b>347 mill. kr</b> (+24 %)	<b>1 405</b> bor hjemme eller i bolig med lav bemanning Driftskostnad: <b>372 mill. kr</b> (+33 %)
	Totalt <b>669 mill. kr</b>	Totalt <b>705 mil. kr</b>

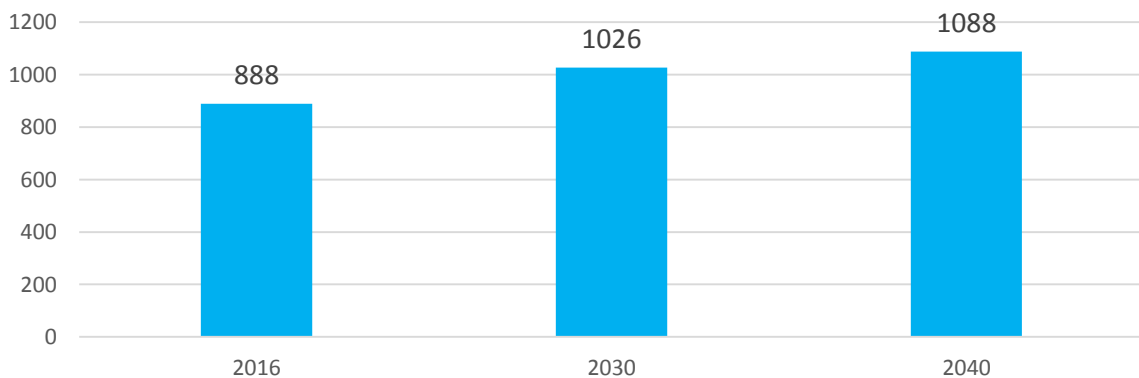
Fremskrevet behov for årsverk:



## Modell ved bruk av velferdsteknologi:

	2030	2040
<b>På institusjon</b> 	<b>209</b> beboere på institusjon Driftskostnad <b>274 mill. kr</b> (+ 0 %)	<b>217</b> beboere på institusjon Driftskostnad <b>283 mill. kr.</b> (+3 %)
<b>Hjemme med hjelp</b> 	<b>1 343</b> bor hjemme eller i bolig med lav bemanning Driftskostnad: <b>357 mill. kr</b> (+27.5 %)	<b>1 443</b> bor hjemme eller i bolig med lav bemanning Driftskostnad: <b>382 mil. kr</b> (+36 %)
	<b>Totalt 631 mill. kr</b>	<b>Totalt 665 mil. kr</b>

Ved bruk av velferdsteknologi. Framskrevet behov for årsverk



### Om beregningene og begrensninger (noen begrensninger i modellene):

I scenariet med velferdsteknologi beregnes innsparingen i kostnader hovedsakelig knyttet til redusert arbeidskraftbehov ved at brukere står lenger i mindre ressurskrevende omsorgsplasser som følge av velferdsteknologi. Det er god grunn til å tro at brukere som i dag er i institusjon og klassifisert med et avgrenset-middels bistandsbehov, i fremtiden kan bo i omsorgsbolig med redusert bemanning og velferdsteknologi. Tilsvarende kan dagens beboere i slike omsorgsboliger med tilsvarende lavt bistandsbehov heller bo hjemme med hjemmehjelp som følge av ny teknologi. Tilbakemeldinger fra spydspisskommunene innen utprøving av e-helse og velferdsteknologiske løsninger er at de som i dag legges inn på institusjon er generelt dårligere. Dette bekreftes av IPLOS-statistikk. En begrensning er at det kun sees på endringer i kostnader knyttet til drift (partiell kostnadsanalyse), og ikke økt/reduert investeringsbehov som følge av en nasjonal omlegging mot mer hjemmebaserte tjenester, eller gevinster og byrder for brukere og ansatte.

## Nøkkeltall barnevern:

	Fauske	Saltdal	Sørfold	Hamarøy	Tysfjord
Barn med melding ift antall innbyggere 0-17 år	5,5	5,5	5,2	8,9	3,6
Barn med undersøkelse ift antall innbyggere 0-17	5,8	5,5	5,4	8,3	3,1
Andel <sup>10</sup> barn med barnevernstiltak ifm innbyggere 0-17 år	5,4	6,6	5,7	15,6	6,1
Barneverntjenesten organisert i interkommunal samarbeid	0	1	0	1	1
Barneverntjenesten organisert i NAV	0	0	1	0	0

## Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning:

	Fauske	Saltdal	Sørfold	Hamarøy	Tysfjord
Spesialundervisning	14,1	9,9	12,9	9,3	9,5
Spesialundervisning 1-4 trinn	5	9	2,5	10	5,1
Spesialundervisning 5-7 trinn	17,2	7,7	16,1	4,3	8,8
Spesialundervisning 8-10 trinn	21	13,5	20	12,5	18,2
Andel timer spesialundervisning av antall lærertimer totalt	28,6	17,4	16,7	12,4	19,2

<sup>10</sup> Teller: Barn med hjelpetiltak eller omsorgstiltak i løpet av året. Nevner: Antall innbyggere 0-17 år hentet fra SSBs befolkningsstatistikk. Teller er multiplisert med 100 for å gi tallet i prosent.

## Interkommunale samarbeidsløsninger

De fem kommunene er samtlige involvert i ulike samarbeidsløsninger. Dette er:

- Formalisert interkommunalt samarbeid gjennom samarbeidsløsninger hjemlet i Kommuneloven (eks IKS, samarbeide etter kommunelovens § 27, Vertskommuneløsninger mfl), og
- Ulike faglige nettverk samt prosjekter på tvers av kommunene (disse vil ikke bli kommentert videre i denne rapporten).

NIVI Rapport har i 2010 utarbeidet en rapport på oppdrag av Fylkesmannen i Nordland og i samarbeide med KS. Det er ikke praktisk mulig å liste samtlige samarbeidsløsninger som de 5 kommunene deltar i, men følgende oppsummeringer kan gjøres:

Antall ordninger pr kommune i Indre Salten alternativet:

- Fauske deltar i 42 ordninger
- Hamarøy deltar i 37 ordninger
- Saltdal deltar i 38 ordninger
- Sørfold deltar i 41 ordninger og
- Tysfjord deltar i 23 ordninger.

Tysfjord benevnes som en geografisk vippekommune som er med i Ofoten

Regionråd og samarbeider sørover med Hamarøy og Steigen som er en del av Salten

Regionråd. I tillegg samarbeider Steigen, Hamarøy og Tysfjord i STH ordningen.

Rapporten deler inn samarbeidet i 3 hovedområder (i Nordland):

- Områder hvor det er et hyppig forekommende samarbeide (over 80% av kommunene deltar): Regionalt kompetansekontor (RKK), Kontrollutvalgssekretariat, Krisesenter, PP-tjeneste, Renovasjon og avfallshåndtering, Revisjon, Vann og avløp, legevaktformidling, Næringsutvikling, Beredskap mot akutt forurensning og 110-

sentral.

- Vanlig forekommende samarbeide (30-70% av kommunene deltar): Smittevern, miljørettet helsevern, folkehelse, Kart, oppmåling, GIS, Kulturskole, Barnevern, Øvrig kultursamarbeid, Legevakt, Brannvern, Innkjøp, Landbruk, Friluftsråd, Karrieresenter, IKT-samarbeid, Arkiv, Museer og overgrepsmottak.
- Sjeldne forekommende samarbeide (under 20% av kommunene deltar): Lokalmedisinsk senter, Helsesøster, Byggesak, Arealplanlegging, Legesamarbeid, Regnskap, Lønn, Fysio-/ergoterapi, Felles økonomisjef, Fakturamottak, Barnehagetilbud, Voksenopplæring, Skatteoppkreving, Juridisk konsulent, Kirkesamarbeid, Sosialtjeneste NAV, Grunnskole opplæring, Jordmortjeneste, Arbeidsgiverkontroll og personalfunksjon

**Oppsummering:** det formaliserte og godt utviklede interkommunale samarbeide har på mange måter lagt et grunnlag for en evt Indre Salten kommune gjennom at kommunene er godt kjent med hverandre og hverandres tjenesteapparat og ansatte er vant til å samarbeide på tvers av allerede eksisterende kommunegrenser. Vi ser samtidig at det er et lite utviklet samarbeide mellom kommunene innen eks felles støttetjenester som IKT, arkiv, regnskap, lønn mv. Dette er områder som egner seg godt for samarbeide med felles IKT løsninger som gjør at oppgavene kan utføres fra hvilken som helst lokasjon i regionen.

Dette er også områder som flere av kommunene oppgir at de er sårbare på mht kompetanse og kapasitet.

Som del av en evt sammenslåing må kommunene også vurdere hvilke samarbeidsløsninger som kan overføres fra det interkommunale samarbeidet til å være en del av den ordinære tjenesteproduksjonen i den nye kommunen. Videre vil man måtte se på større samarbeidsløsninger som eks renovasjon og brann hvor samtlige Salten kommuner løser dette gjennom interkommunale selskaper som Salten Brann og IRIS (renovasjon).

## Status demografi:

Folketall i de 5 kommunene pr utgangen av 2015:

<b>Saltdal</b>	4737
<b>Fauske</b>	9618
<b>Sørfold</b>	1963
<b>Hamarøy Hábmer</b>	1825
<b>Divtasvuodna Tysfjord</b>	1983
	<u>20126</u>

Tabellen under viser endringer i folketall pr kommune i årene 2030 og 2040. Tabellen er også delt inn i aldersgrupper slik at man kan se hvilke endringer som skjer mellom aldersgruppene

		<b>2030</b>	<b>2040</b>
<b>Saltdal</b>	<b>0-5 år</b>	222	213
	<b>6-15 år</b>	420	384
	<b>16-66 år</b>	2707	2471
	<b>67 år eller eldre</b>	1157	1248
	<b>Totalt</b>	4506	4316
<b>Fauske</b>	<b>0-5 år</b>	563	547
	<b>6-15 år</b>	991	1007
	<b>16-66 år</b>	5758	5491
	<b>67 år eller eldre</b>	2292	2496
	<b>Totalt</b>	9604	9541



<b>Sørfold</b>	<b>0-5 år</b>	114	104
	<b>6-15 år</b>	184	201
	<b>16-66 år</b>	1090	1020
	<b>67 år eller eldre</b>	510	512
	<b>Totalt</b>	1898	1837
<b>Hamarøy Hábmer</b>	<b>0-5 år</b>	147	154
	<b>6-15 år</b>	279	284
	<b>16-66 år</b>	1236	1396
	<b>67 år eller eldre</b>	469	456
	<b>Totalt</b>	2131	2290
<b>Divtasvuodna Tysfjord</b>	<b>0-5 år</b>	97	94
	<b>6-15 år</b>	176	167
	<b>16-66 år</b>	1123	1027
	<b>67 år eller eldre</b>	527	543
	<b>Totalt</b>	1923	1831

**Indre Salten**

20062

19815

Tabell som oppsummerer og slår sammen de ulike aldersgruppene for en samlet Indre Salten kommune i 2030 og 2040

	<b>2030</b>	<b>2040</b>
Indre Salten 0-5 år	1143	1112
6-15 år	2050	2043
16-66 år	11914	11405
67 år el eldre	4955	5255
<b>Totalt</b>	<b>20062</b>	<b>19815</b>

**Oppsummering demografi:** andelen av den eldste befolkningen er økende. SSB framskrivning

av folketall beregninger at det i de 5 kommunene fra 2030 til 2040 vil være en økning med 300 personer flere i aldersgruppen 67 år og eldre. Denne økningen av den eldste aldersgruppen vil gi den evt fremtidige felles kommune en utfordring hvordan og på hvilken måte kommunen yter tjenester til sin befolkning. Mest markant er økningen i den største kommunen Fauske, men også Saltdal har en markant økning i denne gruppen med 91 personer.

Hamarøy derimot har en positiv utvikling i denne gruppen med – 13 personer. Hamarøy har i aldersgruppen 0-5 år og 6-15 en gjennomgående vekst i antall innbyggere. Hamarøy er også den eneste kommunen som har vekst i gruppen 16-66 år.

## Status økonomi

### Engangskostnader

Kommuner som slår seg sammen får dekket engangskostnader etter en standardisert modell. Basert på utbetalingene i de siste sammenslåingsprosessene er 20 mill. kroner satt som et grunnbeløp per sammenslåing, og differensieres etter antall kommuner og antall innbyggere i sammenslåingen. Beløpet utbetales når nasjonale vedtak om sammenslåing er gjort.

Iht KS beregningsmodell vil de 5 kommunene i Indre Salten kunne få utbetalt til sammen 55 millioner i dekning til engangskostnader.

### Reformstøtte

Kommuner som slår seg sammen vil få reformstøtte. Reformstøtten går til alle sammenslåtte kommuner med vedtak i reformperioden, med et minstebeløp på 5 mill. kroner per sammenslåing. Støtten er differensiert etter innbyggertall. Maksimalt beløp er 30 mill. kroner for de mest folkerike sammenslåingene. Utbetalingen blir gitt uten ytterligere søknad fra kommunene, og utbetales på tidspunktet for sammenslåingen.

Iht KS beregningsmodell vil de 5 kommunene i Indre Salten kunne få utbetalt til sammen 20 millioner i reformstøtte.

## Inndelingstilskuddet

Dagens ordning med inndelingstilskuddet videreføres. Med dagens inndelingstilskudd får den nye sammenslåtte kommunen beholde tilskudd som om den fortsatt var to (eller flere) kommuner i 15 år etter sammenslåingen, før inndelingstilskuddet trappes ned over 5 år.

## Nøkkeltall fra kommunens regnskap:

Kommune	netto driftsresultat	netto lånegjeld pr innbygger
Fauske	-2,9	52538
Saltdal	-2,1	51799
Sørfold	-2,5	79513
Hamarøy	0,5	63933
Tysfjord	-5,3	65776

Netto driftsresultat (i prosent av brutto driftsinntekter) og netto lånegjeld pr innbygger – ssb/kostra nivå 1

Udekkede pensjonsforpliktelser og pensjonsmidler pr kommune og pr innbygger<sup>11</sup>

Kommune	Fauske	Hamarøy	Saltdal	Sørfold	Tysfjord
Totale forpliktelser i mill kr*	989	281	801	331	294
Pensjonsmidler i mill kr**	755	238	616	255	234
Forpliktelser pr innbygger	24441	24 098	39 463	38 119	58 380

\*fremtidige forpliktelser pr kommune \*\*balanseførte innskuddsmidler pr kommune (alle tall pr 2013)

Beregnet vedlikeholdsetterslep (kommunal eiendomsmasse) pr kommune<sup>12</sup>

Kommune	Fauske	Hamarøy	Saltdal	Sørfold	Tysfjord
Behov første 5 år i mill kr	102	-	100	51	-
Totalt vedlikeholdsetterslep i	170	22	160	85	-

<sup>11</sup> Tall hentet fra SSB – økonomisk balanse oversikt

<sup>12</sup> Tall hentet fra regionrådets undersøkelse og BDOs rapport

mill kr					
Samlet kr pr kvadratmeter	3030	-	3170	3089	-

Oversikt eiendomsskatt (ulike alternativer pr kommune) pr 2014:

Informasjon om eiendomsskatt	Fauske	Hamarøy	Saltdal	Sørfold	Tysfjord
Har eiendomsskatt i hele kommunen		12 mill			
Har eiendomsskatt både i områder utbygd på byvis og på verker og bruk	29 mill <sup>13</sup>				
Har eiendomsskatt bare på næringseiendommer, herunder verker og bruk			3,6 mill <sup>14</sup>		
Har eiendomsskatt bare på verker og bruk				34 mill	

Oversikt over kommunenes inntekter (i mill kr):<sup>15</sup>

	1841 Fauske	1840 Saltdal	1845 Sørfold	1849 Hamarøy	1850 Tysfjord
	2014	2014	2014	2014	2014
Brukerbetalinger	25231	15615	6734	7875	6582
Andre salgs- og leieinntekter	53064	31045	16075	19814	29035
Overføringer med krav til motytelse	67931	73912	22675	48744	33783
Rammetilskudd	264988	159976	79485	77279	92265
Andre statlige overføringer	29241	62751	1808	15955	7500
Andre overføringer	41694	0	23061	7173	460
Skatt på inntekt og formue	205253	88634	37788	39940	36010
Eiendomsskatt	29274	3655	34871	12130	16066
Andre direkte og indirekte skatter	0	1513	21867	3616	4679
<b>SUM DRIFTSINTEKTER</b>	<b>716676</b>	<b>437101</b>	<b>244364</b>	<b>232526</b>	<b>226380</b>
Renteinntekter, utbytte og eieruttak	11095	2418	2904	3153	2664
Gevinst finansielle instrumenter	2481	0	0	0	0

<sup>13</sup> Fauske kommune innførte eiendomsskatt for hele kommunen for budsjettåret 2014, men skatten ble ikke utskrevet før 2015 (taksering gjennomført i 2014)

<sup>14</sup> Saltdal kommune innførte eiendomsskatt med utskrivning for året 2015

<sup>15</sup> Tall hentet fra SSB/KOSTRA for 2014 (2015 tall er kun registrert for Fauske kommune. Derfor nyttes 2014 tall)

## Forslag til nytt inntektssystem for kommunene.

Kommunal-og fornyingsdepartementet har sendt ut på høring et forslag til nytt inntektssystem for kommunene med høringsfrist 1 mars 2016 og med planlagt iverksettelse 1 januar 2017.

I kommuneproposisjonen for 2016 (Prop. 121 S (2014-2015)) ble det varslet at regjeringen vil foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene, og at forslag til nytt inntektssystem skal presenteres i kommuneproposisjonen for 2017.

Departementet legger opp til å presentere et helhetlig forslag til nytt inntektssystem for kommunene i kommuneproposisjonen for 2017, med virkning fra 1. 1. 2017.

I høringsnotatet redegjøres det for konkrete forslag til endringer i kostnadsnøkkelen, mens det gis en omtale av endret innretning på de regionalpolitiske tilskuddene. Et sentralt spørsmål som drøftes i høringsnotatet er dagens kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon, og i hvilken grad kommuner skal kompenseres fullt ut for denne typen kostnader. I tillegg drøftes forholdet mellom kommunenes skatteinntekter og inntektssystemet.

Det gjøres ikke en nærmere vurdering av inntektssystemet i denne rapporten ettersom forslaget fra departementet sendt til uttalelse hos den enkelte kommune. Det er imidlertid verdt å merke seg allerede nå at vekting av kostnadsnøkkel skole antakelig blir endret.

## Kraft og kraftproduksjon

Kommunene i Indre Salten er alle vertskommuner for kraftproduksjon og har ulike inntekter fra kraftproduksjon. De ordninger som tilgodeser vertskommuner for vannkraftanlegg, består av både lovhjemlede og avtalefestede rettigheter.<sup>16</sup>

Vertskommunens viktigste lovhjemlede ordninger består av:

**Konsesjonsavgift** – Avgiften er dels ment som en andel av verdiskapingen og dels ment som kompensasjon til de berørte distrikter for skader og ulemper av generell karakter. Hverken avgiftssatsen eller kraftgrunlaget påvirkes av en kommunesammenslåing. Konsesjonsavgiften skal inngå i et fond der fondsmidlene benyttes som støtte til det lokale næringslivet.

---

<sup>16</sup> LVK - KOMMUNEREFORM OG KRAFTINTEKTER DELUTREDNING I

**Konsesjonskraft** – Konsesjonskraftordningen innebærer at konsesjonæren må avgi inntil 10 % av innvunnet kraftøkning fra utbyggingen til vertskommunen til selvkost. Selv om NVE i sine vedtak regelmessig tildeler kommunen inntil 10 %, er kommunens rett til konsesjonskraft ytterligere begrenset til forbruket til alminnelig elektrisitetsforsyning innenfor kommunens grenser til enhver tid. Dersom forbruket er lavere enn 10 % av innvunnet kraft fra utbyggingen, tilfaller den overskytende kraftmengde, dvs. differansen mellom mengden av kommunens forbruk og 10 %, midlertidig vedkommende fylkeskommune. Ved en kommunesammenslåing vil, som for konsesjonsavgiftene, den nye «storkommunen» tre inn i stedet for dagens vertskommune som mottaker av konsesjonskraften. Avhengig av den konkrete rettighets- og forbrukssituasjonen for den nye kommunen, vil en sammenslåing kunne utløse rett til en større mengde konsesjonskraft enn tidligere. Dersom kommunens forbruk til alminnelig elektrisitetsforsyning er så høyt at kommunen allerede tar ut 10 % av innvunnet kraft fra utbyggingen, vil en kommunesammenslåing ikke medføre at kommunen kan ta ut en større andel konsesjonskraft.

Av kommunene i Indre Salten er det vel kun aktuelt for Sørfold kommune som har så store konsesjonskraftrettigheter bla fra Siso og Kobbelv og dermed har en mengde konsesjonskraft som overstiger eget alminnelig forbruk. En andel av konsesjonskraften fra denne produksjonen går til Nordland Fylkeskommune. Nordland Fylkeskommune, og en rekke andre fylkeskommuner nytter denne «overskytende» konsesjonskraft på flere måter, bla gjennom salg på det åpne markedet (spot) hvilket gir fylkeskommunen inntekter som nyttes bla til investeringer samt avtaler med industri i regionen om tilgang til konsesjonskraft som gir disse bedriftene en stabil og forutsigbar tilgang på kraft.

**Eiendomsskatt** – Eiendomsskatten er en frivillig og «fri» kommunal inntekt. Det innebærer for det første at det er opp til det enkelte kommunestyre om det skal skrives ut eiendomsskatt, og på hvilke eiendoms kategorier<sup>1</sup>. For det andre kan kommunen bruke inntektene slik den selv ønsker, og for det tredje innebærer det at inntektene fra eiendomsskatten ikke direkte inngår i statens system for inntektsutjevning kommunene imellom Etter en kommunesammenslåing vil det være kommunestyret i storkommunen som fullt ut har beslutningsmyndigheten over den fremtidige eiendomsskatten i kommunen. Dersom en medlemskommune ønsker å innføre/videreføre eiendomsskatt i en ny storkommune, bør det avklares med eventuelle sammenslåingskandidater hvorvidt det er politisk flertall i et nytt kommunestyre for å innføre/videreføre eiendomsskatt. Dersom det nye kommunestyret beslutter å innføre/videreføre eiendomsskatt i storkommunen, må kommunestyret samtidig ta stilling til en rekke andre spørsmål, som for eksempel:

- Hvilke eiendommer skal gjøres eiendomsskattepliktig? (valg av utskrivingsalternativ, jf eiendomsskatteloven § 3)
- Hvis en eller flere av de sammenslåtte kommuner ikke tidligere har hatt eiendomsskatt, hvordan skal eiendommer i den nye storkommunen takseres?
- Hvilken eiendomsskattesats skal legges til grunn for den nye storkommunen?

- Skal den nye storkommunen ha bunnfradrag?
- Kan man få til en overgangsordning?

**Naturressursskatt** – Naturressursskatt er en særskatt for kraftproduksjonsanlegg, og utgjør 1,3 øre/KWh, hvorav 1,1 øre går til primærkommunen og 0,2 øre til fylkeskommunen.

Naturressursskatten utjevnes i det statlige inntektssystemet, slik at vertskommunen i dag beholder omtrent halvparten av denne skatten. Naturressursskatten påvirkes ikke av en eventuell kommunesammenslåing, og vil følge over til den nye storkommunen.

**Næringsfond** – Konesjonslovgivningen gir konsesjonsmyndighetene anledning til å pålegge den enkelte konsesjonær å avsette midler til næringsfond til de berørte kommuner i saker om ny kraftutbygging eller i saker om fornyelse av utløpte konsesjoner. Næringsfond utbetales vanligvis som et engangsbeløp samtidig som konsesjon blir tildelt, og inngår isåkalte kraftfond sammen med konsesjonsavgifter, se pkt 4.2.2 ovenfor. Tildeling av midler fra fondet er som for konsesjonsavgiftene underlagt standardvedtekter gitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. På samme måte som for konsesjonsavgiftene vil næringsfondsmidler bli underlagt den nye storkommunens rådighet. Noen eldre konsesjonsvilkår om næringsfond er forutsatt bruk av næringsfondsmidlene direkte i det distriktet hvor vedkommende kraftutbygging har funnet sted. Slike særvilkår vil måtte antas å bli videreført i den nye storkommunen.

**Rett til kraft i henhold til avtale** - tillegg til, eller istedenfor, de lovbestemte ordninger som tilgodeser vertskommuner for kraftanlegg, har flere kommuner rett til kraft i henhold til ulike avtaleverk. Eksempler på dette er avtaler om gjeldsbrevkraft, andelskraft, gratiskraft, erstatningskraft, hjemfallskraft, særavtalekraft og kvotekraft.

**Utbyggingsavtaler** - Flere kommuner har inngått utbyggingsavtaler med utbygger i forbindelse med en større vannkraftutbygging. Ulike utbyggingsavtaler er ulikt utformet og tilpasset den enkelte sak, og kommunen må derfor lese sine utbyggingsavtaler nøye for å vurdere om og i tilfelle hvordan en kommunesammenslåing vil virke inn på praktiseringen av avtalen.

**Eierskap i kraftselskap** - For kommuner som er medeiere i interkommunale kraftselskap vil en kommunesammenslåing mellom to eller flere eierkommuner kunne påvirke eierbrøken, og dermed kommunen(e)s strategiske posisjon i selskapet.

Oversikt over kommunenes interesser og eierskap i kraft (det gjøres oppmerksom på at det ikke finnes en samlet offisiell statistikk over hvilke interesser den enkelte kommune har innenfor området kraft. Det tas derfor visse forbehold i den påfølgende tabell):

Kommune	K-avgift	K-kraft	E-skatt	Naturressursskatt	Avtaler – (kvotekraft)	Utbyggingsavtale	Eierskap
Fauske	x	x	x	x	x		x
Hamarøy		x	x				x
Saltdal		x	x				
Sørfold	x	x	x	x	x		x
Tysfjord							

Oversikt over forholdet mellom alminnelig forbruk og tildelt mengde konsesjonskraft i de 5 kommunene og for Indre Salten alternativet.

Kommune	Alminnelig forbruk <sup>17</sup> (GWh)	Mengde konsesjonskraft (GWh) <sup>18</sup>	
Fauske	166.56	81.688	
Hamarøy	48.931	40.094	
Saltdal	83.3	19.268	
Sørfold	41.841	106.550	
Tysfjord	58.573	25.782	
<b>Indre Salten</b>	<b>399,205</b>	<b>273,382</b>	

<sup>17</sup> Oversikt fra kraftselskap og SSB

<sup>18</sup> Oversikt fra NVE



Geir Mikkelsen	Ørjan Higravf	Elisabeth Larsen	Bjørn Skog	Oddbjørn Nilsen
Fauske	Sørfold	Saltdal	Hamarøy	Tysfjord

## FAUSKE KOMMUNE

### SAKSPAPIR

	JournalpostID: 16/7276	
	Arkiv sakID.: 14/2646	Saksbehandler: Geir Mikkelsen
Sluttbehandlede vedtaksinstans: Kommunestyre		
Sak nr.: 110/16	FORMANNSKAP	Dato: 14.06.2016
138/16	KOMMUNESTYRE	23.06.2016

### KOMMUNEREFORMEN – ENDELIG BESLUTNING FOR FAUSKE KOMMUNE

Vedlegg: Møtebok Folkeavstemningen  
Brev fra Fylkesmannen, 22.mai 2016

#### Sammendrag:

Stortinget har vedtatt en kommunereform. Rådmannen har fulgt opp sentrale statlige føringer og lokale politiske vedtak i forbindelse med reformen. Hensikten er å frembringe et kunnskapsgrunnlag for endelig beslutning.

Saken presenterer vedtakene, prosessen og faktagrunnlaget som foreligger for å fatte en beslutning på vegne av Fauske kommune.

Tidligere har følgende vært presentert for kommunestyret:

- *BDO utredningene*
- *0-alternativet fra rådmannen*
- *Intensjonsgrunnlag og intensjonsavtale for Indre Salten*

#### Saksopplysninger:

Fauske kommune gjorde følgende vedtak i kommunestyre-sak 82/14, 2. oktober 2014:

1. *Fauske kommune er opptatt av å avklare følgende modeller:*
  - a. *Fauske som egen kommune*
  - b. *Indre Salten*
  - c. *Sammenslåing med Bodø kommune*
  - d. *Stor-Salten*
2. *Saken skal til folkeavstemning jfr. tidligere vedtak og det skal legges opp til folkemøter og god inkludering. Det utarbeidet en informasjonsplan.*
3. *Det kalles inn til kommunestyremøte med tema kommunestruktur så snart oppgavemeldinga fra regjeringa er kommet (1.tertial 2015)*
4. *Etter avklaringer fra Salten Regionråd og LVK, samt temadag og folkemøter, legges saken ut til folkeavstemning.*
5. *Fremdriftsplanen som vedtatt av Salten Regionråd med avklaring i 2016.*

## 6. Formannskapet er styringsgruppe

Formannskapet behandlet kommunereformen i sak 008/16, 2.november 2015:

«Formannskapet nedsetter et arbeidsutvalg bestående av:

- Jørn Stene
- Linda Salamonsen
- Ottar Skjellhaug

Rådmannen tiltrer som sekretær.

Utvalgets mandat er å inngå samtaler med Sørfold og Saltdal kommuner for derigjennom vurdere om et Indre Salten alternativ er aktuelt.

For øvrig viser formannskapet til sak 82/14»

Forhandlingsutvalget i Fauske kommune har bestått av representanter fra politikk, administrasjon og hovedtillitsvalgte.

Kommunestyret behandlet kommunereformen i sak 100/16, den 5.april 2016. Følgende vedtak ble fattet:

*Folkeavstemningsgrunnlaget skal inneholde 4 ulike prinsipielle alternativer:*

1. Fauske kommune som egen kommune
2. Fauske kommune som en del av en ny Indre Salten kommune
3. Fauske – Bodø
4. Stor Salten

I saksutredningen ble 0-alternativet og intensjonsavtalen for Indre Salten presentert for kommunestyret. Kommunestyret tok disse til orientering.

Etter siste kommunestyrevedtak ble det invitert til innbygger-/folkemøter i de tre kommunesentrene. Disse ble bekjentgjort gjennom presse, hjemmeside og sosiale medier. Det ble gjennomført folkemøter på følgende steder:

- Fauske sentrum – 2. mai 2016
- Sulitjelma – 9.mai 2016
- Valnesfjord – 10.mai 2016

Videre ble det gjennomført folkeavstemning i 29.mai 2016. Innbyggerne ble invitert til å velge ett av de fire fremlagte alternativer i henhold til vedtaket i K-sak 100/16.

Valget ble gjennomført i tråd med formelle prosedyrer ved slike avstemninger.

Det ble benyttet ordinære valgkretser som ved kommune- og Stortingsvalg.

Alle innbyggere over 16 år i Fauske kommune fikk anledning til å stemme.

Det ble videre åpnet for å avgi forhåndsstemme.

---

### Saksbehandlers vurdering:

Rådmannen vurderer at prosessen møter de formelle kravene som Fylkesmannen har stilt ovenfor kommunene.

Fauske kommune har, - basert på de politiske vedtak -, gjort de nødvendige utredninger (dokumentasjon) med en målsetning om å fremskaffe et best mulig beslutningsgrunnlag. Rådmannen vurderer derfor at saken er forsvarlig forvaltningsmessig behandlet ut fra de konkrete bestillinger gjort fra sentrale myndigheter, og lokale politiske vedtak.

Prosessens vesentlig momenter er følgende:

- Fauske kommune har vurdert 0-alternativet (stå videre som egen kommune) i egen sak til kommunestyret og gjennom BDO utredningen i regi av Salten Regionråd.
- Fauske kommune har gjennomført nabosamtaler med følgende kommuner: «Bodø, Saltdal, Sørfold, Hamarøy, og Tysfjord».
- Fauske kommune har sammen med kommunene Saltdal, Sørfold, Hamarøy og Tysfjord utarbeidet en intensjonsavtale som ble lagt frem til kommunestyret i sak 100/16.
- Fauske kommune har involvert kommuneorganisasjonens ulike parter gjennom deltagelse i forhandlingsutvalg og folkemøter.
- Fauske kommune har involvert innbyggerne gjennom annonserte folkemøter på tre ulike steder i kommunen i løpet av mai 2016.
- Fauske kommune har invitert befolkningen til å delta i en rådgivende folkeavstemning om de vedtatte alternativene for en fremtidig kommune.

Kommunestyret konkluderte i sin sak 100/16 at man skulle legge frem fire ulike alternativer til en rådgivende folkeavstemning den 29.mai 2016, - presentert under saksopplysninger.

I tillegg har rådmannen i sin 0-alternativ-utredning konkludert med at det både på kort/mellomlang sikt ikke er åpenbare forhold som tilsier at Fauske kommune ikke kan klare seg som egen kommune. I et langsiktig perspektiv er det forhold utenfor vår kontroll som kan påvirke vår langsiktige evne til å være en selvstendig kommune (mulige fremtidige oppgaver, statens inntektsfordeling til kommunene, og generell demografisk utvikling).

### ***Resultatet av den rådgivende folkeavstemningen i Fauske kommune***

Folkeavstemningen i Fauske kommune ble gjennomført den 29.mai 2016. Valget var inndelt i de vanlige 6 stemmekretsene for kommune- og Stortingsvalg, - Sulitjelma, Finneid, Fauske, Kvitblikk, Strømsnes og Kosmo. Det ble brukt 3 lokaler til avstemningen.

<b>Alternativ</b>	<b>Antall stemmer</b>	<b>Andel i %</b>
Fauske kommune som egen kommune	1055	60,42%
Fauske kommune som del av en ny Indre Salten kommune	390	22,33%
Fauske sammen med Bodø kommune	198	11,34%
Fauske kommune som en del av en ny Stor Salten kommune	103	5,89%
<b>Totalt</b>	<b>1746</b>	<b>99,98%</b>

I manntallet for valget var det registrert 7967 stemmeberettigede. Valgdeltagelsen var 21.9 %.

Med bakgrunn i den lave valgdeltagelsen er det riktig å understreke at det finnes statistiske svakheter i stemmeresultatet. Det er en statistisk risiko for at utvalget (de som valgte å stemme) ikke er et representativt utsnitt av befolkningen i Fauske kommune som helhet. Det er derfor riktig å hevde det eksisterer betydelige feilmarginer i resultatet begge veier.

Til tross for resultatets potensielle svakheter, er det sannsynlig at man kan konkludere at det finnes et reelt flertall i Fauskes befolkning for å bestå som egen kommune.

Alternativet for Indre Salten har fått nest mest oppslutning blant innbyggerne på Fauske. Det er likevel verdt å merke seg at resultatene av rådgivende folkeavstemninger i Sørfold, Saltdal og Hamarøy tyder på liten oppslutning omkring dette alternativet i de nevnte kommunene. Tysfjord har valgt å legge prosessen til side og har ikke gjennomført folkeavstemning.

Dersom kommunestyrene følger folkeavstemningens råd, vil det sannsynligvis ikke bli vedtak for Indre Salten i de nevnte kommuner. Det understrekes likevel at fylkesmannen presiserer at det i hovedløpet for reformen ikke er krav til likelydende vedtak til de kommuner som ønsker å slå seg sammen.

Alternativet Bodø /Fauske er, - slik presentert i sak 100/16 -, ikke utredet, men det ble viktig politisk at man også sikret seg et råd om dette alternativet i folkeavstemningen. Selv om man legger til grunn en mulighet for feilmargin i stemmeresultatet, er det riktig å hevde at det per i dag ikke finnes et flertall for dette alternativet. Bodø/Fauske alene er videre ikke et sannsynlig alternativ ut fra at Bodø kommune har inngått intensjonsavtale med 7 andre kommuner om en mulig kommune sammenslutning.

Stor Salten alternativet som er utredet og anbefalt av BDO har marginal støtte i den rådgivende folkeavstemningen i Fauske.

### ***Proessen videre***

Kommunestyret må nå innen 1.juli ta et formelt retningsvalg i forhold til status for Fauske kommune dersom vi skal møte Stortingets forventinger.

Etter dette vil Fauske kommune innen 1.august 2016 sende inn dokumentasjon og vedtak til Fylkesmannen i Nordland i tråd med de anvisninger gitt i brev av 22.mai 2016.

Fylkesmannen vil innen 1.oktober gi sin tilråding til Stortinget.

I løpet av vårsesjonen 2017 vil Stortinget vedta den fremtidig kommunestruktur.

Rådmannen legger frem saken uten innstilling.

---

## **FOR-110/16 VEDTAK- 14.06.2016**

### **Nils-Christian Steinbakk (FL) foreslo:**

1. Fauske kommunestyre viser til sine tidligere vedtak i sak 82/14, 2. oktober (29 mot 1 stemme) og sak 100/16, 5. april (enstemmig vedtak). Her har kommunestyret i tilnærmet 2 enstemmige vedtak gjort det klart at kommunens innbyggere skal inviteres til folkeavstemning for å velge mellom fire ulike prinsipielle alternativer, før kommunestyret fatter endelig vedtak.
2. Resultatet av folkeavstemningen i Fauske kommune er at 60,42 % av velgerne ønsker at Fauske kommune fortsetter som egen kommune i fremtiden.
3. Rådmannens 0-alternativutredning konkluderer med at Fauske kommune i overskuelig fremtid er rustet til og vil klare seg som egen kommune. Med bakgrunn i dette og resultatet av folkeavstemningen vedtar Fauske kommunestyre at Fauske kommune skal bestå som egen kommune.

FL's forslag ble vedtatt med 7 mot 2 stemmer.

**INNSTILLING TIL KOMMUNESTYRET:**

1. Fauske kommunestyre viser til sine tidligere vedtak i sak 82/14, 2. oktober (29 mot 1 stemme) og sak 100/16, 5. april (enstemmig vedtak). Her har kommunestyret i tilnærmet 2 enstemmige vedtak gjort det klart at kommunens innbyggere skal inviteres til folkeavstemning for å velge mellom fire ulike prinsipielle alternativer, før kommunestyret fatter endelig vedtak.
2. Resultatet av folkeavstemningen i Fauske kommune er at 60,42 % av velgerne ønsker at Fauske kommune fortsetter som egen kommune i fremtiden.
3. Rådmannens 0-alternativutredning konkluderer med at Fauske kommune i overskuelig fremtid er rustet til og vil klare seg som egen kommune. Med bakgrunn i dette og resultatet av folkeavstemningen vedtar Fauske kommunestyre at Fauske kommune skal bestå som egen kommune.

---

**KOM-138/16 VEDTAK- 23.06.2016**

**Jens B. Kyed (KRF) foreslo:**

Fauske går sammen med Bodø og forhandler om sammenslåing.

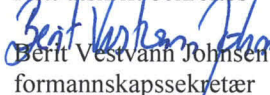
Formannskapet innstilling ble vedtatt med 26 mot 1 stemme avgitt for KRF's forslag.

**VEDTAK:**

1. Fauske kommunestyre viser til sine tidligere vedtak i sak 82/14, 2. oktober (29 mot 1 stemme) og sak 100/16, 5. april (enstemmig vedtak). Her har kommunestyret i tilnærmet 2 enstemmige vedtak gjort det klart at kommunens innbyggere skal inviteres til folkeavstemning for å velge mellom fire ulike prinsipielle alternativer, før kommunestyret fatter endelig vedtak.
2. Resultatet av folkeavstemningen i Fauske kommune er at 60,42 % av velgerne ønsker at Fauske kommune fortsetter som egen kommune i fremtiden.
3. Rådmannens 0-alternativutredning konkluderer med at Fauske kommune i overskuelig fremtid er rustet til og vil klare seg som egen kommune. Med bakgrunn i dette og resultatet av folkeavstemningen vedtar Fauske kommunestyre at Fauske kommune skal bestå som egen kommune.

---

Rett utskrift bekreftes

  
Berit Vestvann Johnsen  
formannskapssekretær

Utskrift sendes:  
Fylkesmannen i Nordland  
Rådmannen til videre forføyning

Statens hus

8002

BODØ

<h1>Folkeavstemningen om kommunereformen</h1>	Møtebok for valgstyret
	Kommune: Fauske
År: 2016	Fylke: Nordland

## A Administrative forhold

### A1 Valgstyret

Valgstyrets sekretær: Berit Vestvann Johnsen	E-post adresse: berit.johnsen@fauske.kommune.no
Direkte tlf.: 75 60 40 20	
Valgstyrets leder: Jørn Stene	
Øvrige medlemmer: Ronny Borge, Gro Anita Olsen, Linda Salemonsens, Kristin Setså, Ottar Skjellhaug, Nils-Christian Steinbakk.	

### A2 Valgtinget

*Stemmekretser og tid*

Navn på alle kretsene i kommunen:

Krets	Åpningstid
01 Sulitjelma	Kl. 11.00 – 20.00
02 Finneid	Kl. 11.00 – 21.00
03 Fauske	Kl. 11.00 – 21.00
04 Kvitblik	Kl. 11.00 – 21.00
05 Strømsnes	Kl. 11.00 – 20.00
06 Kosmo	Kl. 11.00 – 20.00



# B Foreløpig opptelling av forhåndsstemmer

## B1. Behandling av mottatte forhåndsstemmene

### B1.1 Forhåndsstemmer mottatt totalt

	Antall stemmegivninger	
	Forkastet	Godkjente
Antall forhåndsstemmegivninger fra 25. april til 27. mai		237
Antall brevstemmer		
<b>Sum mottatte forhåndsstemmer</b>		237
<b>Totalt antall</b>	237	

### B1.2 Behandlede forhåndsstemmer

<b>Forkastelser</b>	
Velger ikke i manntallet § 10-1 (1) a)	
Ikke mulig å identifisere velgeren § 10-1 (1) b)	
Stemmeavgivningen ikke avgitt i rett tid § 10-1 (1) c)	
Stemmeavgivningen var ikke levert rett stemmemottaker § 10-1 (1) d)	
Noe tyder på at omslagskonvolutt har vært åpnet § 10-1 (1) e)	
Velgeren har allerede fått godkjent en stemmegivning § 10-1 (1) f)	
Stemmeavgivningen kom for sent frem § 10-1 (1) g)	
Velgeren er ikke innført i manntallet i kommunen § 10-1a (1) a)	
Velgeren har allerede avgitt godkjent stemmegivning § 10-1 a (1) c)	
Sum forkastede forhåndsstemmegivninger	
Godkjente forhåndsstemmer (skal være lik sum av B2.1.1 og B2.2.1)	
<b>Totalt antall forhåndsstemmegivninger</b>	

## B2 Foreløpig opptelling av forhåndsstemmer

### B2.1 Behandlede forhåndsstemmer

	Kryss i manntallet	Ant. Sedler
Godkjente	237	
Blanke		
Tvilsomme		
<b>Total</b>	<b>237</b>	

### B2.2 Alternativfordelte forhåndsstemmesedler

Alternativer	Antall
Fauske kommune sammen med Bodø kommune	22
Fauske kommune som egen kommune	145
Fauske kommune som en del av en ny Indre Salten kommune	59
Fauske kommune som del av en ny Stor Salten kommune	12
<b>Totalt antall alternativfordelte stemmesedler</b>	<b>238</b>



**B2.3 Merknad**

(Årsak til evt. differanse mellom kryss i manntall (B2.1 og foreløpig opptelling og evt. andre forhold)

En person har ikke blitt krysset av.

# C Foreløpig opptelling av valgtingsstemmer

## C1 Valgtingsstemmer mottatt totalt

### C1.1 Oversikt over stemmegivninger mottatt i alle kretser

Stemmekrets	Sted for foreløpig opptelling	Kryss i manntall valgtinget	Opptalte stemmer		
			Stemmesedler i urne	I særskilt omslag	Fremmede
Sulitjelma	I kretsen	151	151		1
Finneid	I kretsen	164	164		
Fauske	I kretsen	845	848		11
Kvitblikk	I kretsen	74	74		
Strømsnes	I kretsen	193	193		
Kosmo	I kretsen	63	64		1
SUM		1490	1494		13

### C1.2 Merknad

Kosmo: Manglende kryss i manntallet  
Fauske: Sannsynlig 3 stemmer som ikke er krysset av i manntallet

## C2 Foreløpig opptelling hos stemmestyrene

### C2.1 Antall valgtingsstemmesedler i urne

	Kryss i manntall	Ant. sedler
Godkjente	1490	1494
Blanke		
Tvilsomme		
<b>Total</b>	<b>1490</b>	<b>1494</b>

### C2.2 Alternativfordelte valgtingsstemmesedler

	Sammen med Bodø kommune	Egen kommune	Som del av Indre Salten kommune	Som del av Stor Salten kommune	Totalt
Sulitjelma	12	112	24	3	151
Finneid	19	108	31	6	164
Fauske	81	499	217	51	848
Kvitblikk	1	47	24	2	74
Strømsnes	46	101	23	23	193
Kosmo	16	32	12	4	64
SUM	175	899	331	89	1494

**C2.3 Merknader**

(Årsak til evt. differanse mellom kryss (C2.1) og foreløpig opptelling og evt. andre forhold)

--

**C3 Stemmegivninger - Valgting****C3.1 Stemmegivninger i særskilt omslag**

Godkjente	0
Forkastet	
<b>Total</b>	<b>0</b>

**C3.2 Forkastede stemmegivninger i særskilt omslag**

Velger ikke i kommunens manntall § 10-2 (1) a)	
Velger hadde forhåndsstemt/avgitt allerede godkjent stemme § 10-2 (1) c)	
<b>Total</b>	

**C3.3 Fremmede stemmer**

Godkjente	13
Forkastet	
<b>Total</b>	<b>13</b>

**C3.4 Forkastede fremmede stemmer**

Velger ikke i kommunens manntall § 10-2 (1) a)	
Velger hadde forhåndsstemt/avgitt allerede godkjent stemme § 10-2 (1) c)	
<b>Total</b>	

**C4 Foreløpig opptelling hos valgstyret****C4.1 – C4.3 Valgtingsstemmer i urne**

Foreløpig opptelling av valgtingstemmesedler er foretatt hos stemmestyrene.

**C4.4 Antall stemmesedler i særskilt omslag**

	Kryss i manntallet	Ant. Sedler
Godkjente		
Blanke		
Tvilsomme		
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

**C4.5 Alternativfordelte stemmesedler i særskilt omslag**

Alternativer	Antall
Fauske kommune sammen med Bodø kommune	
Fauske kommune som egen kommune	
Fauske kommune som en del av en ny Indre Salten kommune	
Fauske kommune som del av en ny Stor Salten kommune	
<b>Totalt antall alternativfordelte stemmesedler</b>	<b>0</b>

**C4.6 Merknad**

(Årsak til evt. differanse mellom kryss (C4.4) og foreløpig opptelling og evt. andre forhold)

--

**C4.7 Antall Fremmede stemmesedler**

	Kryss i manntallet	Ant. Sedler
Godkjente	13	13
Blanke		
Tvilsomme		
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>13</b>

**C4.8 Alternativfordelte stemmesedler – Fremmede stemmesedler**

Alternativer	Antall
Fauske kommune sammen med Bodø kommune	1
Fauske kommune som egen kommune	11
Fauske kommune som en del av en ny Indre Salten kommune	0
Fauske kommune som del av en ny Stor Salten kommune	1
<b>Totalt antall alternativfordelte stemmesedler</b>	<b>13</b>

**C4.9 Merknad**

(Årsak til evt. differanse mellom kryss (C4.7) og foreløpig opptelling og evt. andre forhold)

--

# D Endelig opptelling

## D1 Forhåndsstemmer

### D1.1 Opptalte forhåndsstemmesedler

Type	Godkjente	Blanke	Forkastet	Total
<b>Totalt antall opptalte forhåndssedler</b>	<b>238</b>			<b>238</b>

### D1.2 Forkastede forhåndsstemmesedler

Type forkastelse	Antall
Seddelen manglet off. stempel § 10-3 (1) a)	
Det fremgår ikke hvilket valg stemmeseddelen gjelder § 10-3 (1) b)	
Det fremgår ikke hvilket alternativ velgeren har stemt på § 10-3 (1)	
Alternativet finnes ikke § 10-3 (1) d)	
<b>Totalt antall forkastede stemmesedler</b>	

### D1.3 Godkjente stemmesedler fordelt på alternativ

Alternativer	Antall
Fauske kommune sammen med Bodø kommune	22
Fauske kommune som egen kommune	145
Fauske kommune som en del av en ny Indre Salten kommune	59
Fauske kommune som del av en ny Stor Salten kommune	12
<b>Totalt antall alternativfordelte stemmesedler</b>	<b>238</b>

## D2 Valgtingsstemmer

### D2.1 Opptalte valgtingsstemmesedler

Type	Godkjente	Blanke	Forkastet	Total
Ordinære	1495			1495
Særskilt				0
Fremmede	13			13
<b>Totalt antall opptalte valgtingsstemmesedler</b>	<b>1508</b>			<b>1508</b>

### D2.2 Forkastede valgtingsstemmesedler

Type forkastelse	Antall
Seddelen manglet off. stempel § 10-3 (1) a)	
Det fremgår ikke hvilket valg stemmeseddelen gjelder § 10-3 (1) b)	
Det fremgår ikke hvilket alternativ velgeren har stemt på § 10-3 (1)	
Alternativet finnes ikke § 10-3 (1) d)	
<b>Totalt antall forkastede stemmesedler</b>	

### D2.3 Godkjente stemmesedler fordelt på alternativ

Alternativer	Antall
Fauske kommune sammen med Bodø kommune	176
Fauske kommune som egen kommune	910
Fauske kommune som en del av en ny Indre Salten kommune	331
Fauske kommune som del av en ny Stor Salten kommune	91
<b>Totalt antall alternativfordelte stemmesedler</b>	<b>1508</b>

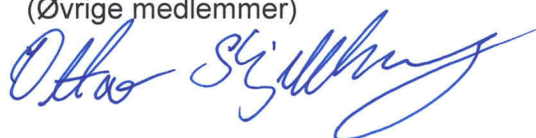
### D3 Total oversikt

Alternativ	Forhånd	Valgting	Total
Fauske kommune sammen med Bodø kommune	22	176	198
Fauske kommune som egen kommune	145	910	1055
Fauske kommune som en del av en ny Indre Salten kommune	59	331	390
Fauske kommune som del av en ny Stor Salten kommune	12	91	103
<b>Totalt antall alternativfordelte stemmesedler</b>	<b>238</b>	<b>1508</b>	<b>1746</b>

## Underskrifter

  
(Leder)

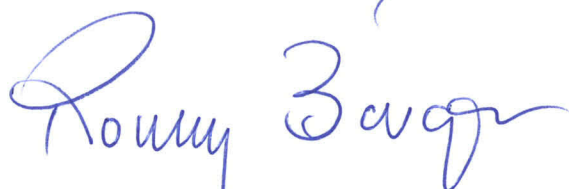
(Øvrige medlemmer)













## FAUSKE KOMMUNE

### SAKSPAPIR

	JournalpostID: 14/8600	
	Arkiv sakID.: 14/1531	Saksbehandler: Even Ediassen
Sluttbehandlede vedtaksinstans: Kommunestyre		
Sak nr.: 082/14	KOMMUNESTYRE	Dato: 02.10.2014

### KOMMUNEREFORMEN

Vedlegg: Invitasjon til å delta i reformprosessen (skriv fra statsråden)  
Anmodning om kommunal og fylkeskommunal behandling av KS medvirkning i lokale og regionale prosesser i en kommunereform  
Utredningsprogram «Mulighetsstudier Salten»

#### Sammendrag:

Statsråd Jan Tore Sanner har sendt skriv til samtlige av landets ordførere (se vedlegg). I brevet til ordfører redegjør statsråden for den planlagte prosessen fremover og understreker viktigheten av at samtlige kommuner nå går i gang med prosesser «i tråd med det et bredt stortingsflertall tydelig har uttrykt forventninger om».

#### Saksopplysninger:

Ordfører planlegger med et temamøte i kommunestyret 2. oktober hvor også Fylkesmannen vil delta og orientere om prosessen. Rådmannen ser det som formålstjenlig at det samtidig legges frem en sak til behandling som gir kommunestyret både mulighet til å vurdere arbeidsform fremover, tidlig avklare prinsipielle forhold samt ivareta informasjonsbehovet overfor befolkningen.

#### Saksbehandlers vurdering:

1. Statsråden skriver at samtlige kommuner har en utredningsplikt i det videre arbeid med kommunereformen. Slik rådmannen oppfatter Fylkesmannen vil den utredningen som gjøres felles for alle Salten-kommunen være tilstrekkelig for Fauske kommune skal ha oppfylt sin utredningsplikt. Utredningsprogrammet slik det er vedtatt av Regionrådet ligger vedlagt slik at kommunestyret evt. kan bestille særskilte utredninger spesifikt for Fauske kommune.
2. Tidsløp i prosessen; iht. statsråden planlegges det to løp mht. vedtak i kommunene basert på hvorvidt kommunene gjør sine vedtak i 2015 eller 2016. Hvilken fremdrift ønsker kommunestyret at Fauske skal følge?
3. Informasjon til befolkningen; rådmannen anbefaler at kommunestyret gjør vurderinger om hvilke informasjonstiltak det skal gjøres overfor innbyggerne i Fauske kommune

4. Folkeavstemming; kommunene vil få dekket kr 100 000 til utgifter knyttet til informasjon og folkehøring. Dette kan gjøres på ulike måter, men kommunestyret har fattet et vedtak om at det skal være folkeavstemming i Fauske kommune. Kommunestyret bør allerede nå diskutere hvordan denne skal gjennomføres og på hvilket tidspunkt. Er det mulig å kombinere valg til kommunestyret i 2015 med en folkeavstemming om evt. endringer i kommunestrukturen.

5. Hvilken holdning skal Fauske kommune innta i den kommende prosessen? Rådmannen tilrår en aktiv holdning til prosessen fra Fauske kommunes side uavhengig av hva som blir det endelige resultat. Fylkesmannen har også fått i oppdrag ved slutten av prosessen å gi sin egen tilrådning mht. struktur. Det betyr at en kommune som forholder seg passivt i prosessen vil kunne bli styrt av overordnede instanser.

6. Hvilken rolle bør Fauske kommune innta i forhold til våre nabokommuner? Dette gjelder både i forhold til Bodø kommune, men også nabokommunene i Indre Salten. Er det grunn til å tro at det foreligger særskilte forventninger til Fauske fra noen av disse kommunene? Bør det avklares i så tilfelle?

7. Hvordan skal den politiske beslutningsprosess være fremover mht. behandling i lokallag, utvalg samt i kommunestyret? Bør formannskapet få en særskilt rolle?

8. Ønsker kommunestyret ved den endelige behandling et saksfremlegg med et konkret forslag til innstilling eller en sak uten innstilling fra rådmannen?

Rådmannen foreslår derfor at kommunestyret ved behandling 2. oktober minimum diskuterer;

**Hvordan informasjon til og involvering fra befolkningen skal være,**

**Hvordan endelig avgjørelse skal fattes (inkl. folkeavstemming),**

**Behov for særskilte utredninger, og**

**Hvordan Fauske forholder seg til sine nabokommuner.**

---

## **RÅDMANNENS FORSLAG TIL VEDTAK :**

Saken fremlegges uten forslag til innstilling.

---

## **KOM-082/14 VEDTAK- 02.10.2014**

Assisterende fylkesmannen Ola Bjerkaas orienterte.

**Linn-Synnøve Normann Godtfredsen (AP) fremmet følgende forslag på vegne av AP og H:**

1. Fauske kommune er opptatt av å avklare alternative modeller. Vi vil ha utredet følgende:

- a. Fauske som egen kommune
- b. Indre Salten
- c. Sammenslåing med Bodø kommune



d. Stor-Salten

2. Saken skal til folkeavstemming jfr. tidligere vedtak og det skal legges opp til folkemøter og god inkludering.
3. Det kalles inn til kommunestyremøte med tema kommunestruktur så snart oppgavemeldinga fra regjeringa er kommet (1. tertial 2015).
4. Etter avklaringer fra Salten regionråd og LVK, samt temadag og folkemøter, gir kommunestyret en anbefaling overfor innbyggerne. Innbyggerne tar da stilling til dette alternativet.
5. Fremdriftsplan som vedtatt av Salten regionråd med endelig avklaring i 2016.
6. Formannskapet er styringsgruppe.

**Tom Vidar Karlsen (AP) fremmet følgende omforente forslag:**

1. Fauske kommune er opptatt av å avklare følgende alternative modeller:
  - a. Fauske som egen kommune
  - b. Indre Salten
  - c. Sammenslåing med Bodø kommune
  - d. Stor-Salten
2. Saken skal til folkeavstemming jfr. tidligere vedtak og det skal legges opp til folkemøter og god inkludering. Det utarbeides en informasjonsplan.
3. Det kalles inn til kommunestyremøte med tema kommunestruktur så snart oppgavemeldinga fra regjeringa er kommet (1. tertial 2015).
4. Etter avklaringer fra Salten regionråd og LVK, samt temadag og folkemøter, legges saken ut til folkeavstemming.
5. Fremdriftsplan som vedtatt av Salten regionråd med endelig avklaring i 2016.
6. Formannskapet er styringsgruppe.

Det omforente forslaget ble vedtatt med 29 mot 1 stemme.

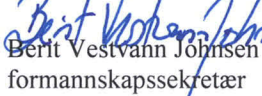
**VEDTAK:**

1. Fauske kommune er opptatt av å avklare følgende alternative modeller:
  - a. Fauske som egen kommune
  - b. Indre Salten
  - c. Sammenslåing med Bodø kommune
  - d. Stor-Salten
2. Saken skal til folkeavstemming jfr. tidligere vedtak og det skal legges opp til folkemøter og god inkludering. Det utarbeides en informasjonsplan.

3. Det kalles inn til kommunestyremøte med tema kommunestruktur så snart oppgavemeldinga fra regjeringa er kommet (1. tertial 2015).
4. Etter avklaringer fra Salten regionråd og LVK, samt temadag og folkemøter, legges saken ut til folkeavstemning.
5. Fremdriftsplan som vedtatt av Salten regionråd med endelig avklaring i 2016.
6. Formannskapet er styringsgruppe.

---

Rett utskrift bekreftes

  
Berit Vestvann Johnsen  
formannskapssekretær

Utskrift sendes:  
Rådmannen til videre forføyning



# FAUSKE KOMMUNE

*Folkehelsekommunen der alle trives*

## Vi ønsker velkommen til folkemøter i forbindelse med kommunereformen:

### Folkemøter

Fauske sentrum	2. mai	kl. 18.00	Fauske kino
Sulitjelma	9. mai	kl. 18.00	Sulitjelma samfunnshus
Valnesfjord	10. mai	kl. 18.00	Samfunnshuset, Valnesfjord skole

Møtene er beregnet å ta 2 – 2 ½ time. Enkel servering  
Et panel bestående av arbeidsutvalget vil svare på spørsmål

### Program:

#### Ordfører Jørn Stene ønsker velkommen

- Rådmannen skal snakke om
  - bakgrunn for kommunereformen
  - de fire alternativene kommunestyret har vedtatt
- Publikum slipper til med spørsmål til panelet
- Oppsummering
- Veien videre...

### De fire alternativene:

FAUSKE KOMMUNE SOM EGEN KOMMUNE  
FAUSKE KOMMUNE SOM EN DEL AV EN NY INDRE SALTEN KOMMUNE  
FAUSKE KOMMUNE SAMMEN MED BODØ KOMMUNE  
FAUSKE KOMMUNE SOM DEL AV EN NY STOR SALTEN KOMMUNE

### Folkeavstemning i Fauske: søndag 29. mai 2016

Det vil bli anledning å avgi stemme på Fauske, i Sulitjelma og i Valnesfjord.  
I tillegg vil det bli mulighet til å avgi forhåndsstemme på servicetorget i perioden 25. april hvis vi har mottatt manntallet - 27. mai 2016.  
Alle som er manntallsført i Fauske innen 30. mars 2016 og nedad fyller 16 år i dette året, har anledning til å stemme.

For å finne informasjon om kommunereformen:

Fauske kommune sin hjemmeside: [www.fauske.kommune.no](http://www.fauske.kommune.no)

Fylkesmannen i Nordland hjemmeside: [www.fmno.no](http://www.fmno.no)

*Dokumenter kan leses på bibiloteket i administrasjonsbygget, i papirutgave og bibliotekets pc.*

*Arrangør: Fauske kommune i samarbeid med Valnesfjord nærmiljøutvalg og Sulitjelma nærmiljø utvalg.*



**FAUSKE KOMMUNE**  
**Rådmannen**

Fylkesmannen i Nordland  
Statens hus  
Moloveien 10  
8002 BODØ

Saksbehandler: Geir Mikkelsen - Telefon: 75 60 40 22

Deres ref.:

Vår ref.: 16/8933/GMI

Dato: 30.06.2016

## **KOMMUNEREFORMEN – ENDELIG BESLUTNING FOR FAUSKE KOMMUNE**

Vedlagt følger endelig vedtak ang. kommunereformen fra kommunestyre i sak 138/16.

Kommunestyret startet prosessen i sak 82/14.

Formannskapet nedsatte en arbeidsgruppe i sak 8/16. Her ligger alle BDO-rapportene som vedlegg.

Kommunestyret behandlet i sak 100/16 0-alternativet, intensjonsavtale og intensjonsgrunnlaget mellom kommunene Saltdal, Fauske, Sørfold, Hamarøy og Tysfjord. Her ble de 4 ulike prinsipielle alternativene for folkeavstemningsgrunnlag vedtatt:

1. Fauske kommune som egen kommune
2. Fauske kommune som en del av en ny Indre Salten kommune
3. Fauske - Bodø
4. Stor Salten

Folkeavstemningen ble gjennomført søndag 29. mai med forhåndsstemming i perioden 24. april – 27. mai. Før dette ble det gjennomført 3 folkemøter:

- Fauske sentrum 2. mai
- Sulitjelma 9. mai
- Valnesfjord 10. mai

Med henvisning til deres brev datert 11.03.2015 ber Fauske kommune om utbetaling av tilskudd på kr. 100.000 til informasjon og høring.

Med hilsen

  
Berit Vestvann Johnsen  
formannskapssekretær





Kommunene i Nordland

Saksb.: Robert Isaksen  
e-post: [fmnoris@fylkesmannen.no](mailto:fmnoris@fylkesmannen.no)  
Tlf: 75531612  
Vår ref: 2014/4450  
Deres ref:  
Vår dato: 22.05.2016  
Deres dato:  
Arkivkode: 321

## **Kommunereformen fram til endelig vedtak i kommunene (innen 1.juli), og Fylkesmannens tilrådning (innen 1. oktober 2016)**

Kommunereformen er inne i sin siste fase før kommunestyre skal fatte vedtak om de skal bygge ny kommune sammen med en eller flere nabokommuner, eller om de skal fortsette som egen kommune.

Fylkesmannen ønsker å klargjøre forventningene til siste del av prosessen samt tydeliggjøre Fylkesmannens rolle i arbeidet med vurdering av de lokale vedtakene, og tilrådning til Kommunal- og moderniseringsdepartementet om ny kommunestruktur i Nordland.

### **Forventninger fra Fylkesmannen**

Ved behandlingen av kommuneproposisjonen for 2016 fremholdt stortingsflertallet at «*alle kommuner har utredningsplikt i kommunereforma. ... Dette inneber blant anna å ...ta stilling til om og i så fall kva kommunar ein ønskjer å gå saman med.*» Stortinget vedtok også følgende: "*Stortinget ber regjeringa syta for at fylkesmennene kjem med sin tilrådning om kommunestrukturen i fylket etter at kommunane har gjort sine vedtak seinast 1. juli 2016.*"

I brev av 30. november 2015 til fylkesmennene legger Kommunal- og moderniseringsdepartementet til grunn at dette innebærer at «*fylkesmennene skal gi et råd om framtidig kommunestruktur i fylket. Dette må baseres på de lokale prosessene, målene for reformen og kriteriene for en god kommunestruktur.*». Fylkesmannens oppsummering og tilrådning vil også peke på gjenstående utfordringer i fylket basert på kommunenes vedtak.

Det vil være en fordel dersom kommunene legger et godt grunnlag slik at Fylkesmannen på en god måte kan beskrive og oppsummere prosessene i kommunene og samtidig kunne trekke ut kommunenes begrunnelser for ulike retningsvalg og vedtak. Dette kan for eksempel være begrunnelser for at sammenslåingsalternativer etter hvert legges bort, eller begrunnelse for kommunestyrets endelige vedtak.

Momenter som må fremkomme i grunnlagsmaterialet til endelig vedtak i kommunen:

- Prosess; hvordan har kommunene jobbet med reformen, hvordan har de organisert prosessen, samt hvordan den har vært politiske forankret.
- Sammenslåingsalternativer og begrunnelser for retningsvalg.
- Spesielle (lokale) forhold, herunder eventuelle samiske interesser.
- Ev. innbyggerinitiativ om grensejustering/ deling av kommunen

I tillegg må grunnlaget for vedtakene i kommunene reflektere over de 4 hovedmålene i kommunereformen, ta stilling til ekspertutvalgets 10 kriterier for fremtidig kommunestruktur, samt vurdere kommunens mulighet til å oppfylle sine roller både som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og som demokratisk arena.

Det viktigste grunnlaget for Fylkesmannens tilrådning vil være kommunenes egne utredninger, prosesser og vedtak gjennom reformperioden. I tillegg til dette materialet vil den generelle kjennskapen til kommunene i Nordland vektlegges. Fylkesmannens ulike fagavdelinger har inngående kjennskap til kommunene gjennom sin veiledningsrolle, ulike tilskuddsordninger samt tilsynsrolle. Denne kunnskapen vil også være en del av grunnlaget for tilrådingen, og alle fagavdelingene hos Fylkesmannen vil gjøre en vurdering av kommunenes evne til å oppfylle målene i reformen ut fra sitt fagområde.

### **Krav til dokumentasjon ved innsending av endelig vedtak**

I Nordland legges det opp til elektronisk rapportering gjennom våre nettsider, og rapporteringsskjema vil bli gjort tilgjengelig på vår temaside for kommunereformen. Her skal kommunene rapportere om endelig vedtak samt laste opp vedleggene til vedtaket. Vedleggslisten består av følgende:

- Endelig vedtak med saksutredning
- Felles utredninger
- Utredning av 0 – alternativet der alenegang er valgt
- Alle politiske vedtak som omhandler kommunereformen som er gjort i reformperioden
- Eventuelle grensejusteringssaker eller andre spesielle saker/forhold
- Innbyggerinvolvering – hvordan er det gjennomført, når er det gjennomført, og hva er resultatet?
- Eventuelle intensjonsavtaler
- Andre dokumenter kommunen vurderer som relevant for vedtaket.

Hvis flere elementene i vedleggslisten fremkommer i samme dokument, må det tydeliggjøres i oversendelsen hvor man finner dem.

### **Vi minner om at fristen for kommunene til å fatte vedtak er 1. juli 2016.**

Vi gjør også oppmerksom på at det i hovedløpet til reformen ikke er krav om likelydende vedtak til de kommuner som ønsker å slå seg sammen. Eneste krav til vedtaket om sammenslåing er at det må framkomme hvilke(n) kommune(r) de ønsker å slå seg sammen med.

---

**Frist for innsending av endelig vedtak til Fylkesmannen med tilhørende dokumentasjon av prosessen settes til 1. august 2016.**

Med hilsen

Silja Ildgruben (e.f.)  
kommunal- og beredskapsdirektør

Robert Isaksen  
seniorrådgiver

*Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke underskrift.*

Kopi til:  
KS Nordland