

**Fylkesmannen i Nordland**

Moloveien 10

8002 Bodø

Telefon: 75531500

Telefaks: 75520977

E-post: fmnpost@fylkesmannen.noHjemmeside: <http://www.fylkesmannen.no/nordland>**Nytt eDocument**

Prosessforløp		
Kommune	E-postadresse	
Gildeskål	akehel@gildeskål.kommune.no	
Dato for:		
Oppstartsvedtak		
19.06.2014		
Felles utredning		
Start	Ferdigstillelse	Deltakere
14.02.2014	25.08.2015	9 Salten kommuner
Start	Ferdigstillelse	Deltakere
09.12.2015	15.03.2016	Ytre Salten Bodø+6 kommuner
Start	Ferdigstillelse	Deltakere
Start	Ferdigstillelse	Deltakere
Start 0-alternativet		
08.12.2015		
Ferdigstillelse av 0-alternativet		
01.03.2016		
Nabopratt		
Start	Slutt	
26.01.2016	26.01.2016	
Intensjonsavtaler		
Dato	Avtaleparter	
10.05.2016	Gildeskål, Bodø, Steigen, Rødøy, Værøy, Røst, Saltdal	
Dato	Avtaleparter	
Dato	Avtaleparter	
Dato	Avtaleparter	
Retningsvalg		
19.06.2014		
Innbyggerinvolvering		
Start	Slutt	
28.05.2014	22.06.2016	
Endelig vedtak		
22.06.2016		

Beskrivelse
Resultat endelig vedtak
Vedtak i Sak 40/2016

Gildeskål kommune skal bestå som egen selvstendig kommune
<p>Kort beskrivelse av nabopratt</p> <p>Felles formannskapsmøte med Meløy og Rødøy kommuner 26.01.2016</p> <p>Temaene var mulige alternativer for disse 3 kommunene. Det ble lagt vekt på mulighetene rundt felles næringsutvikling i en mulig ny kommune. Konklusjonen i Gildeskål var at formannskapet anbefalte å stå på vedtaket 19/6 2014 der Bodø er det eneste alternativet.</p> <p>Våren 2015 og frem til valget var det to møter med Bodø, foreligger ikke referat.</p>
<p>Retningsvalg</p> <p>Vedtak i Sak 40/2016 22.06.2016</p> <p>Gildeskål kommune skal bestå som egen selvstendig kommune</p>
<p>Kort beskrivelse av innbyggerinvolvering</p> <p>Kommunen har løpende siden våren 2014, på egen hjemmeside, lagt ut alle dokumenter og saksfremlegg i saken. Kommunens Facebookside er brukt til å varsle om nye dokumenter på hjemmesiden. Det ble i mai 2016 gjennomført 5 folkemøter der alle de politiske partiene var tilstede. På disse møtene ble 0-alternativet og intensjonsgrunnlaget med Bodø m/fl grundig gjennomgått</p> <p>Kommunen gjennomførte folkeavstemming, 85% stemte nei til sammenslåing. Folkeavstemmingen inkluderte 16-åringene.</p>
<p>Kommuner en ønsker å slå seg sammen med</p> <p>Ingen</p>
<p>Prossesser det jobbes videre med</p> <p>Ingen.</p> <p>Kommunereformen har skapt en bevissthet og økt kunnskap om egen kommune på en annen måte enn den man får gjennom budsjett og økonomiplan og øvrige planer. Kommunen er gjennom arbeidet plassert i en større sammenheng. Det har vært klargjørende</p>

Vedlegg	
<p>Vedleggslisten skal bestå av følgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> -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. <p>Hvis flere elementene i vedleggslisten fremkommer i samme dokument, må det tydeliggjøres i oversendelsen hvor man finner dem.</p> <p>Eventuelle kommentarer til vedleggsliste</p> <p>Ad Innbyggerinvolvering: All dokumentasjon ligger på kommunens nettside. Kommunens Facebookside er brukt aktivt. I tillegg har politikerne deltatt i diskusjonsgruppe på facebook med innbyggerne. Vi har ikke lagt ved noe av dette her.</p>	
Beskrivelse	Vedlegg
Kommunereformen - Retningsvalg	Kommunereformen - Retningsvalg.pdf
Beskrivelse	Vedlegg
Referat fra møte med Gildeskål og Bodø kommuner 27.2.15 - kommunereform.	Referat fra møte med Gildeskål og Bodø kommuner 27.2.15 - kommunereform..pdf
Beskrivelse	Vedlegg
Særutskrift Kommunereform - Fremdriftsplan, kst 181115	Særutskrift Kommunereform - Fremdriftsplan, kst 181115.pdf
Beskrivelse	Vedlegg
Kommunereformrapport Gildeskål - Bodø	Kommunereformrapport Gildeskål - Bodø.pdf
Beskrivelse	Vedlegg
Salten Regionråd Vedtak SR sak 3015	Salten Regionråd Vedtak SR sak 3015.pdf
Beskrivelse	Vedlegg
BDO Utredningsnotat A 160915	BDO Utredningsnotat A 160915.pdf
Beskrivelse	Vedlegg
BDO Utredningsnotat B 170615	BDO Utredningsnotat B 170615.pdf

Beskrivelse BDO Utretningsnotat C 170615	Vedlegg BDO Utretningsnotat C 170615.pdf
Beskrivelse BDO Utretningsnotat D 170615	Vedlegg BDO Utretningsnotat D 170615.pdf
Beskrivelse BDO Sluttrapport med konklusjoner 160915	Vedlegg BDO Sluttrapport med konklusjoner 160915.pdf
Beskrivelse BDO Presentasjon av sluttrapport 240915	Vedlegg BDO Presentasjon av sluttrapport 240915.pdf
Beskrivelse Ekspertutvalgets sluttrapport - God kommunestruktur (H-2333 B) des.14	Vedlegg Ekspertutvalgets sluttrapport - God kommunestruktur (H-2333 B) des.14.pdf
Beskrivelse Stortingsmelding 14. Nye oppgaver til større kommuner (2014-2015)	Vedlegg Stortingsmelding 14. Nye oppgaver til større kommuner (2014-2015).pdf
Beskrivelse Kommuneprotosisjonen S95 Kommunereformen, K-styret sak 42.14	Vedlegg Kommuneprotosisjonen S95 Kommunereformen, K-styret sak 42.14.pdf
Beskrivelse Kommunereform - Gildeskål erklæringen K-styret sak 62.14	Vedlegg Kommunereform - Gildeskål erklæringen K-styret sak 62.14.pdf
Beskrivelse Brev fra KMD oktober 2015	Vedlegg Brev fra KMD oktober 2015.pdf
Beskrivelse Notat fra drøftingsmøte Meløy, Gildeskål og Rødøy 260116	Vedlegg Notat fra drøftingsmøte Meløy, Gildeskål og Rødøy 260116.pdf
Beskrivelse Særutskrift Kommunereform, Intensjonsgrunnlag kommunesammenslåing, kst 010316	Vedlegg Særutskrift Kommunereform, Intensjonsgrunnlag kommunesammenslåing, kst 010316.pdf
Beskrivelse Kommunereform, Intensjonsgrunnlag kommunesammenslåing	Vedlegg Kommunereform, Intensjonsgrunnlag kommunesammenslåing.pdf
Beskrivelse Særutskrift Kommunereformen, Rådmannens vurdering av 0-alternativet, kst 010316	Vedlegg Særutskrift Kommunereformen, Rådmannens vurdering av 0-alternativet, kst 010316.pdf
Beskrivelse Kommunereformen, Rådmannens vurdering av 0-alternativet, vedlegg til kst 010315	Vedlegg Kommunereformen, Rådmannens vurdering av 0-alternativet, vedlegg til kst 010315.pdf
Beskrivelse Referat møte forhandlingsutvalg 8. april 2016	Vedlegg Referat møte forhandlingsutvalg 8. april 2016.pdf
Beskrivelse Særutskrift Kommunereformen, Rådmannens vurdering av 0-alternativet - tilleggssak, kst 190516	Vedlegg Særutskrift Kommunereformen, Rådmannens vurdering av 0-alternativet - tilleggssak, kst 190516.pdf
Beskrivelse Intensjonsavtale Bodø, Saltdal, Steigen, Gildeskål, Værøy, Røst, Rødøy	Vedlegg Intensjonsavtale Bodø, Saltdal, Steigen, Gildeskål, Værøy, Røst, Rødøy.pdf
Beskrivelse Valgstyrets protokoll Rådgivende folkeavstemming kommunestruktur	Vedlegg Valgstyrets protokoll Rådgivende folkeavstemming kommunestruktur.pdf
Beskrivelse Særutskrift Kommunereformen – Retningsvalg	Vedlegg Særutskrift Kommunereformen – Retningsvalg.pdf

**Fylkesmannen i Nordland**

Moloveien 10

8002 Bodø

Telefon: 75531500

Telefaks: 75520977

E-post: fmnopost@fylkesmannen.no

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

Prosessforløp		
Kommune	E-postadresse	
Gildeskål	akehel@gildeskal.kommune.no	
Dato for:		
Oppstartsvedtak		
19.06.2014		
Felles utredning		
Start	Ferdigstillelse	Deltakere
14.02.2014	25.08.2015	9 Salten kommuner
Start	Ferdigstillelse	Deltakere
09.12.2015	15.03.2016	Ytre Salten Bodø+6 kommuner
Start	Ferdigstillelse	Deltakere
Start	Ferdigstillelse	Deltakere
Start 0-alternativet		
08.12.2015		
Ferdigstillelse av 0-alternativet		
01.03.2016		
Nabopratt		
Start	Slutt	
26.01.2016	26.01.2016	
Intensjonsavtaler		
Dato	Avtaleparter	
10.05.2016	Gildeskål, Bodø, Steigen, Rødøy, Værøy, Røst, Saltdal	
Dato	Avtaleparter	
Dato	Avtaleparter	
Dato	Avtaleparter	
Retningsvalg		
19.06.2014		
Innbyggerinvolvering		
Start	Slutt	
28.05.2014	22.06.2016	
Endelig vedtak		
22.06.2016		

Beskrivelse
Resultat endelig vedtak
Vedtak i Sak 40/2016

Gildeskål kommune skal bestå som egen selvstendig kommune
<p>Kort beskrivelse av nabopratt</p> <p>Felles formannskapsmøte med Meløy og Rødøy kommuner 26.01.2016</p> <p>Temaene var mulige alternativer for disse 3 kommunene. Det ble lagt vekt på mulighetene rundt felles næringsutvikling i en mulig ny kommune. Konklusjonen i Gildeskål var at formannskapet anbefalte å stå på vedtaket 19/6 2014 der Bodø er det eneste alternativet.</p> <p>Våren 2015 og frem til valget var det to møter med Bodø, foreligger ikke referat.</p>
<p>Retningsvalg</p> <p>Vedtaket i Sak 40/2016 22.06.2016</p> <p>Gildeskål kommune skal bestå som egen selvstendig kommune</p>
<p>Kort beskrivelse av innbyggerinvolvering</p> <p>Kommunen har løpende siden våren 2014, på egen hjemmeside, lagt ut alle dokumenter og saksfremlegg i saken. Kommunens Facebookside er brukt til å varsle om nye dokumenter på hjemmesiden. Det ble i mai 2016 gjennomført 5 folkemøter der alle de politiske partiene var tilstede. På disse møtene ble 0-alternativet og intensjonsgrunnlaget med Bodø m/fl grundig gjennomgått</p> <p>Kommunen gjennomførte folkeavstemming, 85% stemte nei til sammenslåing. Folkeavstemmingen inkluderte 16-åringene.</p>
<p>Kommuner en ønsker å slå seg sammen med</p> <p>Ingen</p>
<p>Prossesser det jobbes videre med</p> <p>Ingen.</p> <p>Kommunereformen har skapt en bevissthet og økt kunnskap om egen kommune på en annen måte enn den man får gjennom budsjett og økonomiplan og øvrige planer. Kommunen er gjennom arbeidet plassert i en større sammenheng. Det har vært klargjørende</p>

Vedlegg	
<p>Vedleggslisten skal bestå av følgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> -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. <p>Hvis flere elementene i vedleggslisten fremkommer i samme dokument, må det tydeliggjøres i oversendelsen hvor man finner dem.</p> <p>Eventuelle kommentarer til vedleggsliste</p> <p>Ad Innbyggerinvolvering: All dokumentasjon ligger på kommunens nettside. Kommunens Facebookside er brukt aktivt. I tillegg har politikerne deltatt i diskusjonsgruppe på facebook med innbyggerne. Vi har ikke lagt ved noe av dette her.</p>	
Beskrivelse	Vedlegg
Kommunereformen - Retningsvalg	Kommunereformen - Retningsvalg.pdf
Beskrivelse	Vedlegg
Referat fra møte med Gildeskål og Bodø kommuner 27.2.15 - kommunereform.	Referat fra møte med Gildeskål og Bodø kommuner 27.2.15 - kommunereform..pdf
Beskrivelse	Vedlegg
Særutskrift Kommunereform - Fremdriftsplan, kst 181115	Særutskrift Kommunereform - Fremdriftsplan, kst 181115.pdf
Beskrivelse	Vedlegg
Kommunereformrapport Gildeskål - Bodø	Kommunereformrapport Gildeskål - Bodø.pdf
Beskrivelse	Vedlegg
Salten Regionråd Vedtak SR sak 3015	Salten Regionråd Vedtak SR sak 3015.pdf
Beskrivelse	Vedlegg
BDO Utredningsnotat A 160915	BDO Utredningsnotat A 160915.pdf
Beskrivelse	Vedlegg
BDO Utredningsnotat B 170615	BDO Utredningsnotat B 170615.pdf

Beskrivelse BDO Utretningsnotat C 170615	Vedlegg BDO Utretningsnotat C 170615.pdf
Beskrivelse BDO Utretningsnotat D 170615	Vedlegg BDO Utretningsnotat D 170615.pdf
Beskrivelse BDO Sluttrapport med konklusjoner 160915	Vedlegg BDO Sluttrapport med konklusjoner 160915.pdf
Beskrivelse BDO Presentasjon av sluttrapport 240915	Vedlegg BDO Presentasjon av sluttrapport 240915.pdf
Beskrivelse Ekspertutvalgets sluttrapport - God kommunestruktur (H-2333 B) des.14	Vedlegg Ekspertutvalgets sluttrapport - God kommunestruktur (H-2333 B) des.14.pdf
Beskrivelse Stortingsmelding 14. Nye oppgaver til større kommuner (2014-2015)	Vedlegg Stortingsmelding 14. Nye oppgaver til større kommuner (2014-2015).pdf
Beskrivelse Kommuneprotosisjonen S95 Kommunereformen, K-styret sak 42.14	Vedlegg Kommuneprotosisjonen S95 Kommunereformen, K-styret sak 42.14.pdf
Beskrivelse Kommunereform - Gildeskål erklæringen K-styret sak 62.14	Vedlegg Kommunereform - Gildeskål erklæringen K-styret sak 62.14.pdf
Beskrivelse Brev fra KMD oktober 2015	Vedlegg Brev fra KMD oktober 2015.pdf
Beskrivelse Notat fra drøftingsmøte Meløy, Gildeskål og Rødøy 260116	Vedlegg Notat fra drøftingsmøte Meløy, Gildeskål og Rødøy 260116.pdf
Beskrivelse Særutskrift Kommunereform, Intensjonsgrunnlag kommunesammenslåing, kst 010316	Vedlegg Særutskrift Kommunereform, Intensjonsgrunnlag kommunesammenslåing, kst 010316.pdf
Beskrivelse Kommunereform, Intensjonsgrunnlag kommunesammenslåing	Vedlegg Kommunereform, Intensjonsgrunnlag kommunesammenslåing.pdf
Beskrivelse Særutskrift Kommunereformen, Rådmannens vurdering av 0-alternativet, kst 010316	Vedlegg Særutskrift Kommunereformen, Rådmannens vurdering av 0-alternativet, kst 010316.pdf
Beskrivelse Kommunereformen, Rådmannens vurdering av 0-alternativet, vedlegg til kst 010315	Vedlegg Kommunereformen, Rådmannens vurdering av 0-alternativet, vedlegg til kst 010315.pdf
Beskrivelse Referat møte forhandlingsutvalg 8. april 2016	Vedlegg Referat møte forhandlingsutvalg 8. april 2016.pdf
Beskrivelse Særutskrift Kommunereformen, Rådmannens vurdering av 0-alternativet - tilleggssak, kst 190516	Vedlegg Særutskrift Kommunereformen, Rådmannens vurdering av 0-alternativet - tilleggssak, kst 190516.pdf
Beskrivelse Intensjonsavtale Bodø, Saltdal, Steigen, Gildeskål, Værøy, Røst, Rødøy	Vedlegg Intensjonsavtale Bodø, Saltdal, Steigen, Gildeskål, Værøy, Røst, Rødøy.pdf
Beskrivelse Valgstyrets protokoll Rådgivende folkeavstemming kommunestruktur	Vedlegg Valgstyrets protokoll Rådgivende folkeavstemming kommunestruktur.pdf
Beskrivelse Særutskrift Kommunereformen – Retningsvalg	Vedlegg Særutskrift Kommunereformen – Retningsvalg.pdf

Salten regionråd Mulighetsstudier

Presentasjon av sluttrapport - 24. september 2015

Denne presentasjonen er kun ment som støtte til fremleggelse av prosjektets arbeid, og er ikke ment som selvstendig dokument uten tilhørende muntlig presentasjon. Kun den overleverte prosjektrapporten representerer prosjektets leveranse.

28.09.2015

Innhold

1. Mandat
2. Kriterier for vurderingen
3. Fire alternativer, vurdert ut fra:
 - Tjenesteyter
 - Samfunns- og næringsutvikling
 - Lokaldemokrati
 - Økonomi
4. Oppsummering



Mandatet har vært å utarbeide en mulighetsstudie for Salten

Følgende tema skulle belyses:

- a) Kommunal tjenesteproduksjon og økonomi
- b) Infrastruktur, samferdsel, utdanning og kompetanse
- c) Frivillig sektor
- d) Muligheter og utfordringer med fokus på industri, næringsliv og sysselsetting
- e) Demokrati, innflytelse og deltakelse
- f) Alternative modeller for organisering av kommunal sektor i Salten som i et langsiktig perspektiv gir livskraftige lokalsamfunn og robuste kommuner
- g) Nye oppgaver og muligheter

Oppdraget er svart ut gjennom fire delutredninger:

- ✓ Delutredning A: et tversgående faktagrunnlag
- ✓ Delutredning B: belyse kommunenes rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver
- ✓ Delutredning C: utrede kommunenes rolle som samfunnsutvikler
- ✓ Delutredning D: belyse kommunenes rolle som lokaldemokratisk arena

Basert på delutredningene er det utledet tre endringsalternativer til ny kommunestruktur i Salten, og sluttrapporten er en gjennomgang av disse.

Vi har i arbeidet med å vurdere alternativer sett på:

endringer
som understøtter
intensjonen med
reformen



endringer
for hele
regionen



endringer
i et
langtids-
perspektiv



endringer som
tar opp i seg
nasjonale
trender

- urbanisering
- digitalisering



Kriterier for vurderingen

Tjeneste- og myndighetsutøvelse, herunder identifisering av mulighetsrommet

- Kapasitet
- Stordriftsfordeler
- Lokaliseringer
- Fagmiljø
- Nærhetsutfordringene

Samfunns- og næringsutvikling

- Bo og arbeidsmarkedsregioner
- Næringsstrukturer
- Pendling
- Næringsutvikling
- Kommunale støttetjenester

Lokaldemokrati

- Formannskapsmodell vs parlamentarisme
- Modell for å underbygge nye strukturer

Økonomi

- Soliditet
- Kraft
- Demografi
- Økonomiske forpliktelser
- Inntektsmodell og økonomiske tilskudd

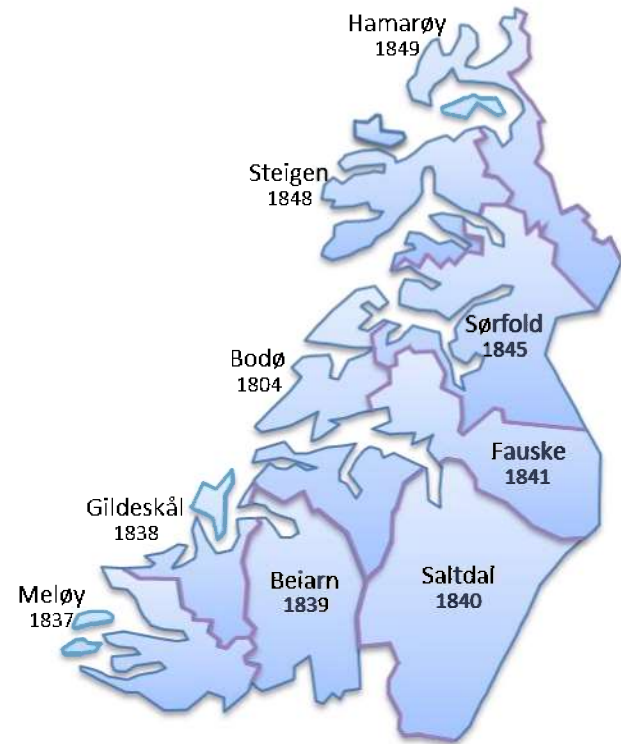
Opprettholdelse av dagens kommunestruktur

Null-alternativet

- Desentraliserte strukturer i mange av kommunene som medfører høye driftsutgifter til tjenesteproduksjon
- Utfordringer knyttet til rekruttering og fagkompetanse
- Nærhetsutfordringer
- Ikke bærekraftig demografiutvikling
- Flere kommuner med økonomiske utfordringer

NB O-alternativet medfører ikke at man vil få de samme rammebetingelsene i framtiden

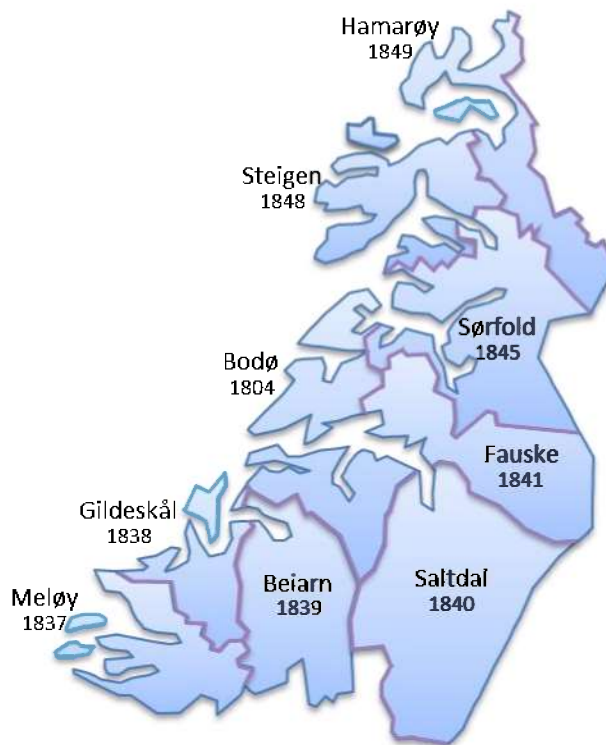
- Endringer i oppgaveporteføljen
- Inntektssystemet fra 2017
- Endringer i IKS - loven
- Endringer i skatteplikten



Saltensamlet

Fakta:

Antall kommuner i dag	9
Samlet befolkning per 2015	80 519
Beregnet befolkning 2040	91 423
Samlet arbeidsstyrke	42 658
Tot avtalte årsverk i kommunen	6 961
Samlet areal i km ²	11 261
Antall skoler/oppvekstsentre	59
Antall barnehager	111



Saltensamlet

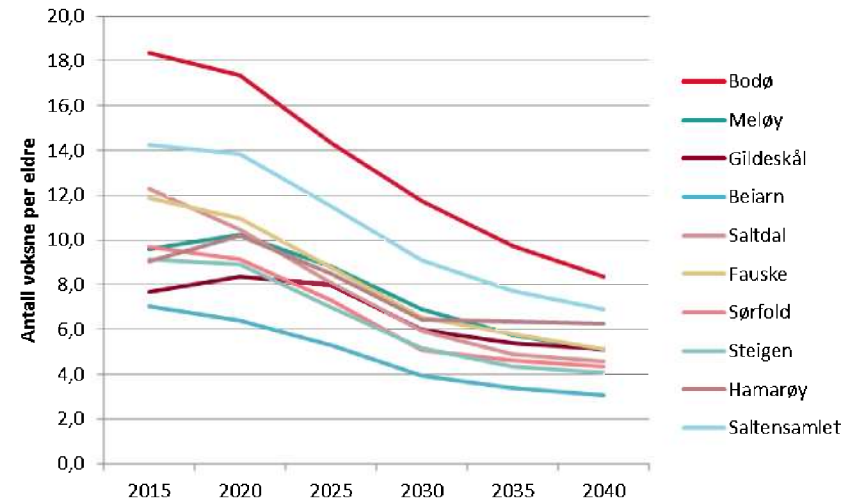
Tjenesteproduksjon og myndighetsutøver

Styrker:

- Basistjenester kan videreutvikles der folk bor
- Større fagmiljø med bedre kapasitet og kompetanse, spesielt innenfor spesialiserte tjenester
- Økt valgfrihet og evne til å håndtere fremtidige utfordringer i tjenesteproduksjonen, spesielt innen eldreomsorg
- Reduserte habilitetsutfordringer
- Kommunen vil kunne håndtere de fleste oppgaver innad i egen organisasjon
- Mindre behov for interkommunale samarbeid

Utfordringer:

- Stordriftsulemper, spesielt i form av geografiske avstander
- Samlokalisering av tjenester kan føre til redusert tilgjengelighet



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

Saltensamlet Samfunnsutvikling

Styrker:

- Flere kommuner i dette alternativet er del av en felles bo- og arbeidsmarkedsregion
- God nærings sammensetting sammenlignet med kommunene hver for seg
- En ny storkommune vil være bedre i stand til å gjennomføre strategiske tiltak for å øke det private næringslivets aktivitet i regionen

Utfordringer:

- Den nye storkommunen vil måtte søke å utvikle et mer integrert arbeidsmarked
- Store avstander til Meløy i sør og Hamarøy i nord

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 %
Totalt	100 %	100 %	100 %

Saltensamlet

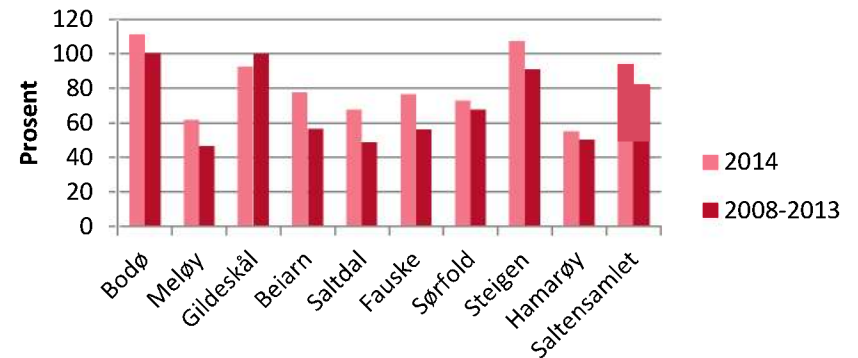
Økonomi

Styrker:

- 90 millioner i engangsstøtte og reformstøtte
- Større økonomisk handlefrihet og stabil kommunaløkonomisk soliditet
- Kommunen vil være bedre rustet til å håndtere fremtidige investeringsbehov
- Muligheter for å hente ut effektiviseringsgevinster knyttet til administrasjon og tjenester
- Kommunene kan hente ut større inntekter fra konsesjonskraft

Utfordringer:

- Samlet netto driftsresultat på -0,7 % av brutto driftsutgifter
- Forholdvis høy gjeldsgrad og store forpliktelser, men store eiendeler gjennom fond og aksjer/andeler
- Nedtrapping av inndelingstilskuddet 15-20 år etter sammenslåingen



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

Lokaldemokrati

Lokaldemokratiet ved ny kommunestruktur:

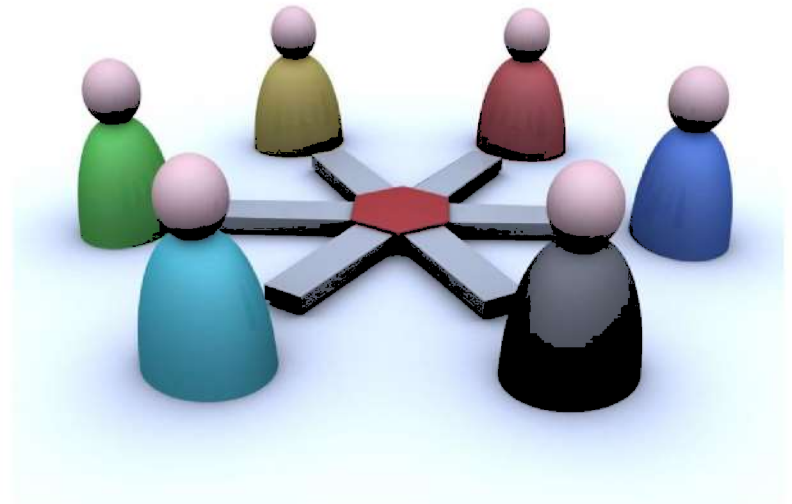
- Hvordan ivareta ombudsrollen?
- Hvordan sikre innbyggermedvirkning i beslutningsprosessene?

Lokalutvalgsmodellen med kommunedelsutvalg har blitt pekt på som en aktuell løsning

- All myndighet som kan delegeres til politiske utvalg kan også delegeres til kommunedelsutvalg
- All myndighet som kan delegeres til en administrasjonssjef (rådmann) kan også delegeres til en kommunedelsdirektør

Kommunedelsutvalgene kan få avgjørelsesmyndighet og budsjettansvar for flere kommunale tjenester

Kommunedelsadministrasjonen får ansvar for den lokale tjenesteutøvelsen



Saltensamlet Lokaldemokrati

Lokalutvalgsmodell

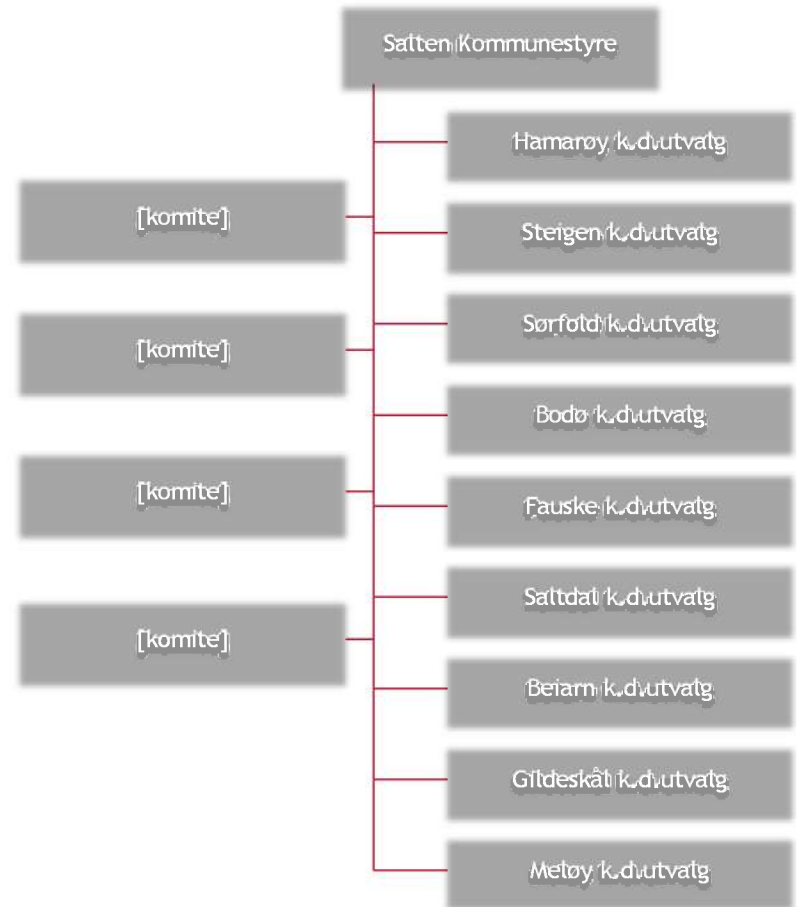
- Kommunestyre
- Fagkomiteer
- Kommunedelsutvalg

Sentralisering av kommuneadministrasjon og oppgaver knyttet til myndighetsutøvelse

- Tekniske tjenester
- Tildelingskontor
- Barnevern

Desentralisering av tjenestemyndighet og lokal utøvelse av oppgaver til en kommunedelsadministrasjon:

- Oppvekst
- Helse og omsorg
- Tekniske tjenester
- Næringsutvikling
- NAV



Nordre, Indre og Ytre Salten

Fakta:

Antall kommuner i dag 2

Samlet befolkning per 2015 4 388

Beregnet befolkning 2040 4 598

Samlet arbeidsstyrke 2 115

Tot avtalte årsverk i kommunen 563

Samlet areal i km² 2 042

Antall skoler/oppvekstsentre 7

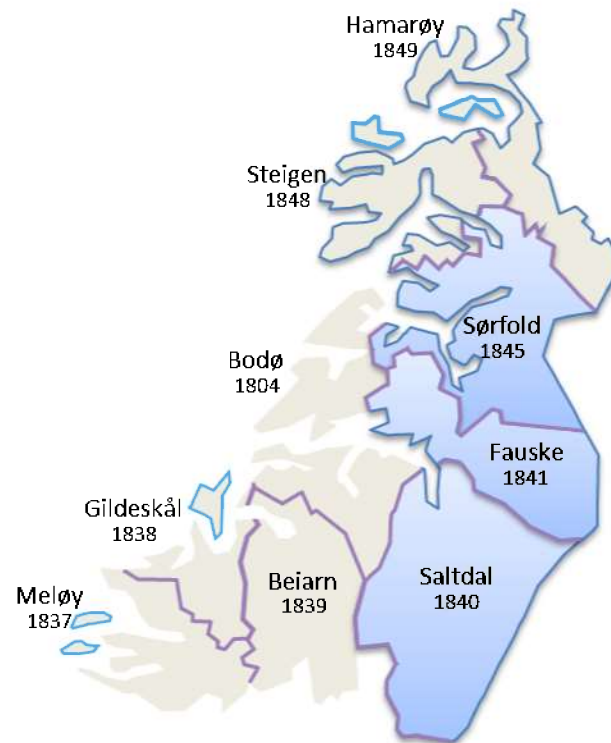
Antall barnehager 9



Nordre, Indre og Ytre Salten

Fakta:

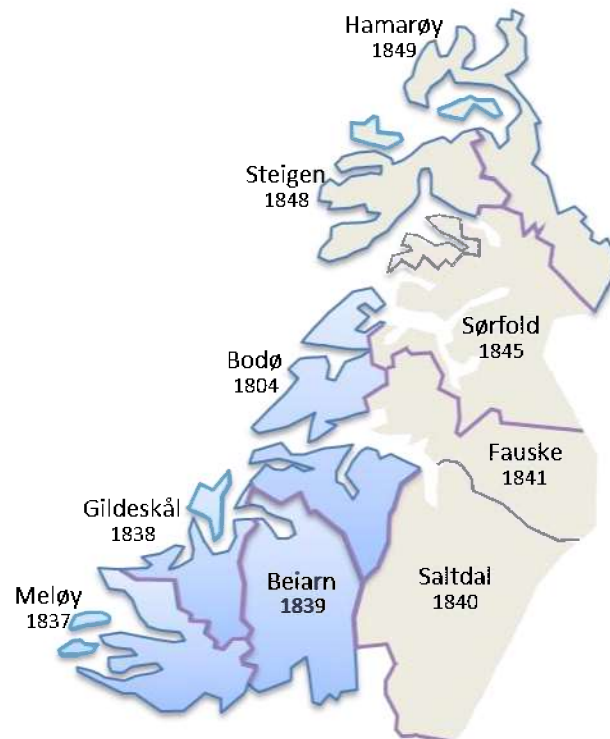
Antall kommuner i dag 3	
Samlet befolkning per 2015	16 219
Beregnet befolkning 2040	15 694
Samlet arbeidsstyrke	8 193
Tot avtalte årsverk i kommunen	1 642
Samlet areal i km ²	5 063
Antall skoler/oppvekstsentre	13
Antall barnehager	20



Nordre, Indre og Ytre Salten

Fakta:

Antall kommuner i dag 4	
Samlet befolkning per 2015	59 912
Beregnet befolkning 2040	71 131
Samlet arbeidsstyrke	32 350
Tot avtalte årsverk i kommunen	4 755
Samlet areal i km ²	4 155
Antall skoler/oppvekstsentre	39
Antall barnehager	82
Samlet omsetning	



Nordre, Indre og Ytre Salten

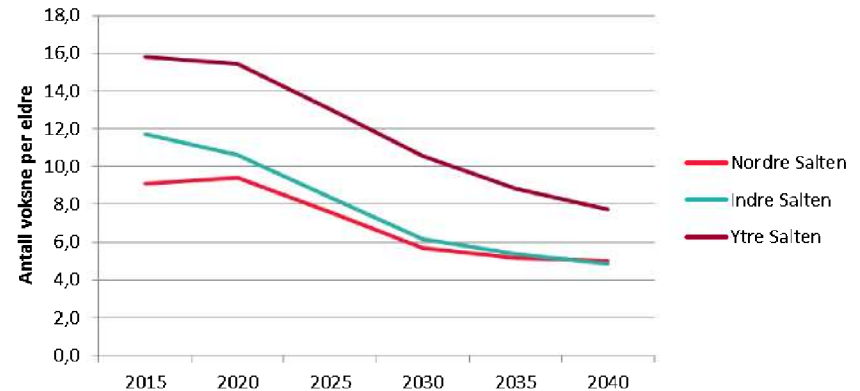
Tjenesteproduksjon og myndighetsutøver

Styrker:

- Større fagmiljø med bedre kapasitet og kompetanse, spesielt for Indre og Ytre Salten
- Basistjenester vil kunne videreutvikles der folk bor
- Øker valgfriheten for innbyggerne
- Større avstander og flere saksbehandlere vil kunne redusere eventuelle habilitetsutfordringer
- Vil kunne gjøre kommunene bedre i stand til å håndtere fremtidig tjenesteproduksjon uten uforholdsmessig store geografiske avstander

Utfordringer:

- Fortsatt behov for interkommunale samarbeid i flere av kommunene
- Stordriftsulemper, spesielt i form av geografiske avstander i Ytre Salten



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

Nordre, Indre og Ytre Salten

Samfunnsutvikling

Styrker:

- Indre Salten er godt integrert arbeidsmarked
- De nye kommunene har en mer robust sammensatt næringsliv sammenlignet med 0-alternativet
- Ytre og Indre Salten vil være bedre i stand til å jobbe mer helhetlig med næringsstrategier

Utfordringer:

- Ytre og Nordre Salten må skape mer integrerte bo- og arbeidsmarkedsregioner
- Stor avstand mellom Bodø og Meløy (behov for infrastrukturinvestering)
- Behov for
- Nordre Salten vil fortsatt være for liten til at man investere i strategiske tiltak rettet mot det lokale næringslivet.

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 %
Totalt	100 %	100 %	100 %

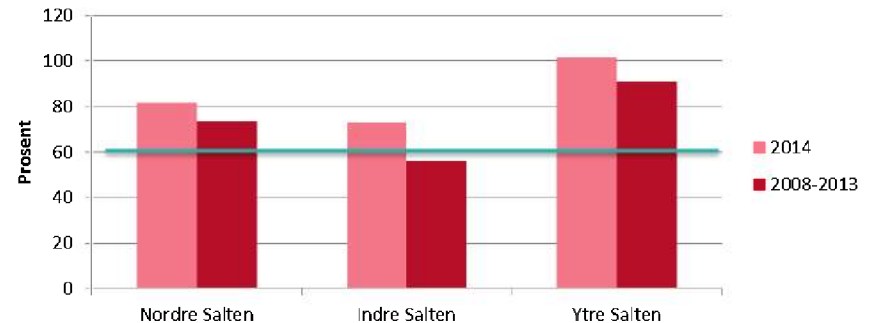
Nordre, Indre og Ytre Salten Økonomi

Styrker:

- 25, 50 og 80 millioner i reform- og engangsstøtte til Nordre, Indre og Ytre Salten respektivt
- Muligheter for å hente ut effektiviseringsgevinster knyttet til administrasjon og tjenester
- Større økonomisk handlefrihet og evne til å håndtere uforutsette hendelser for Indre og Ytre Salten
- Bedre evne til å håndtere fremtidige investeringsbehov

Utfordringer:

- Negativt netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter i 2014 for samtlige kommuner i dette alternativet
- Nedtrapping av inndelingstilskuddet 15-20 år etter sammenslåingen



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



Nordre, Indre og Ytre Salten Lokaldemokrati

I Nordre og Indre Salten anses det som hensiktsmessig å beholde en modell med faste utvalg

I Ytre Salten bør det vurderes å innføres en modell med kommunedelsutvalg. Dette kan bevare og styrke den tette kontakten mellom innbyggere og politikere til tross for større geografiske avstander i de to nye kommunene.

Saltenfjordalternativet

Fakta:

Antall kommuner i dag 9

Samlet befolkning per 2015 69 690

Beregnet befolkning 2040 80 743

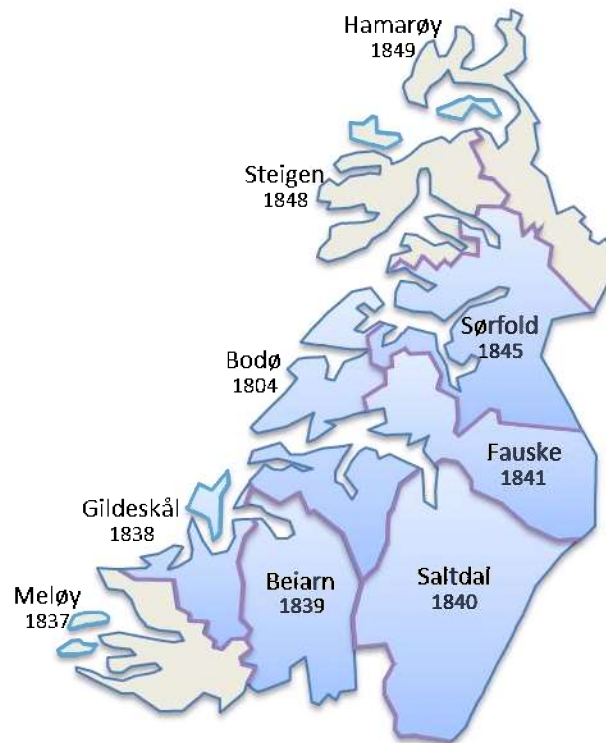
Samlet arbeidsstyrke 37 342

Tot avtalte årsverk i kommunen 5 624

Samlet areal i km² 8 345

Antall skoler/oppvekstsentre 43

Antall barnehager 92



Saltenfjordalternativet

Tjenesteproduksjon og myndighetsutøver

Styrker:

- Større fagmiljø med bedre kapasitet og kompetanse, spesielt innenfor spesialiserte tjenester
- Basistjenester kan videreutvikles der folk bor
- Kommunen vil kunne håndtere de fleste oppgaver innad i egen organisasjon
- Mindre behov for interkommunale samarbeid
- Økt valgfrihet og evne til å håndtere fremtidige utfordringer i tjenesteproduksjonen
- Reduserte habilitetsutfordringer

Utfordringer:

- Stordriftsulemper, spesielt i form av geografiske avstander
- Samlokalisering av tjenester kan føre til redusert tilgjengelighet
- Fortsatt behov for interkommunale samarbeid for kommunene utenfor Saltenfjord

Saltenfjordalternativet

Samfunnsutvikling

Styrker:

- Saltenfjorden kommune, med unntak av Beiarn, er en BA-region
- Meløy kommune har en av de mest robuste næringsstrukturene blant kommunene i Salten
- Saltenfjord vil utgjøre 90 % av befolkningen i Salten og kan således jobbe strategisk med næringsutvikling i hele den nye kommunen

Utfordringer:

- Lite integrert BA-region i Nordre Salten
- Meløy og Nordre Salten vil mangle ressurser til å jobbe strategisk med næringsutvikling
- Behov for infrastrukturinvestering som knytter Beiarn tettere sammen med de andre Saltenfjordkommunene

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 %
Totalt	100 %	100 %	100 %

Saltenfjordalternativet

Økonomi

Styrker:

- 25 millioner til Nordre Salten og 90 millioner til Saltenfjord i reform- og engangsstøtte
- Muligheter for å hente ut effektiviseringsgevinster knyttet til administrasjon og tjenester
- Større økonomisk handlefrihet og evne til å håndtere uforutsette hendelser for Saltenfjord kommune
- Bedre evne til å håndtere fremtidige investeringsbehov, spesielt innenfor eldreomsorg

Utfordringer:

- Negativt netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter i 2014 for samtlige kommuner i dette alternativet
- Risiko for frafall av regionalpolitiske tilskudd som følge av endring i inntektssystemet for Meløy kommune

Kommune	Pensjonsmidler (1000 kroner)	Pensjonsforpliktelse (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

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

Saltenfjordalternativet

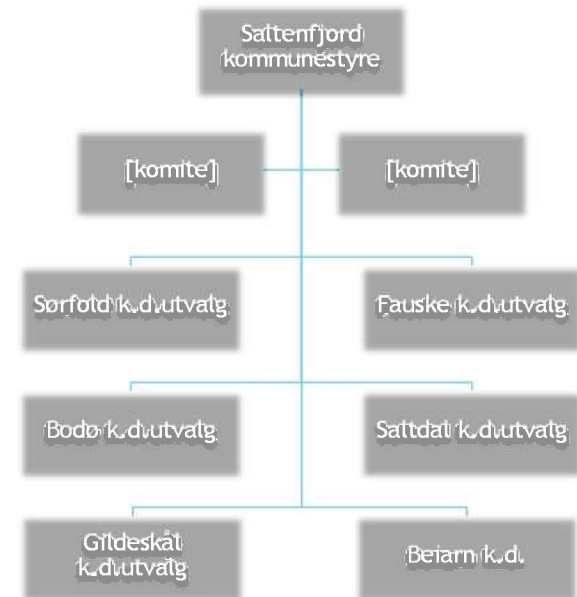
Lokaldemokrati

Saltenfjord kommune vil dra nytte av en lokalutvalgsmodell

- Sentralisering av kommuneadministrasjon og oppgaver knyttet til myndighetsutøvelse
 - Tekniske tjenester
 - Tildelingskontor
 - Barnevern
- Desentralisering av tjenestemyndighet og lokal utøvelse av oppgaver til en kommunedelsadministrasjon:
 - Barnehage
 - Skole
 - Hjemmetjenester
 - Institusjoner
 - NAV

Nordre Salten har andre forutsetninger med kortere avstander og lavere innbyggertall

- Tjenesteutøvelse kan godt organiseres lokalt, men trenger ikke nødvendigvis formaliseres gjennom opprettelse av kommunedelsutvalg og tilhørende administrasjon





Oppsummering og vår anbefaling

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 sammenhengene 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 delegere 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 kostnadskrevenne 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 kostnadskrevende 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.¹ 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.

¹ 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
- Grunnskoletjenester 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 Verøy

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 %
Totalt	100 %	100 %	100 %

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 km². Denne kommunen vil således bli større enn dagens største kommune, Kautokeino, som har et areal på 9 706 km². 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.

6.4.2. Lokalutvalgsmodell

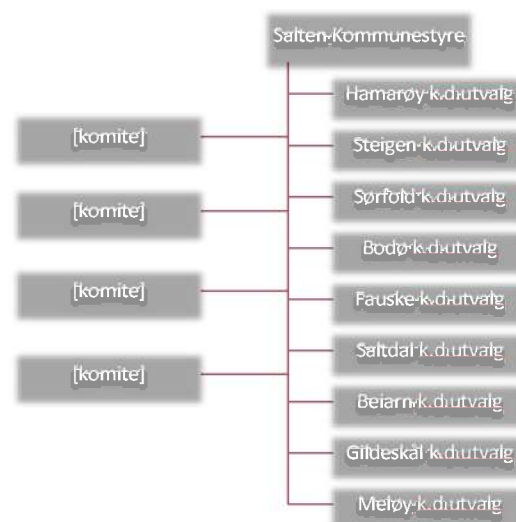
Dersom kommunen velger å benytte en kommunedelsutvalgsmodell vil det bli nødvendig å finne en god deling med tanke på hvilke oppgaver som skal ligge til en sentraladministrasjon. Dette vil naturlig være fellestjenester som HR, regnskap, lønn etc., samt oppgaver knyttet til myndighetsutøvelse - hvorav tekniske tjenester, barnevern, skjenkebevilgninger og spesialiserte pleie- og omsorgsoppgaver kanskje er de tydeligste eksemplene på slike oppgaver. I tillegg vil det også være naturlig med sentralisering av tiltak rettet mot næringslivet, eller i hvert fall en felles koordinering av dette. Dette er oppgaver som det i mange kommuner er stort fokus på i dag. BDO vektlegger derfor at oppgavefordelingen mellom det sentrale kommunestyret og kommunedelsutvalgene vil være viktig å avklare i forbindelse med forhandlingene knyttet til endringen i kommunestrukturen. Ut over dette vil flere av kommunens kjernetjenester kunne desentraliseres og den aktive utøvelsen av tjenestene gjøres lokalt i kommunedelene. Kommunedelsutvalgene vil kunne tildeles beslutningsmyndighet og budsjettansvar ovenfor viktige tjenester i sitt lokalsamfunn, slik det for eksempel er gjort for bydelene i Oslo. Der er hver bydel delegert ansvar for kommunale tjenester innenfor følgende hovedområder:

- Barn, unge og familie
- Bolig og sosial
- Helse og omsorg
- Natur, kultur og fritid

Med denne delegeringen følger også budsjettfullmakt for hvert område. Bystyret i Oslo vedtar årlige rammebevilgninger til bydelene, men det er opp til hvert bydelsutvalg selv å allokere budsjett for sin bydel innenfor disse rammebevilgningene. I hvilken grad kommunedelsutvalgene skal ha disposisjonsrett over tidligere opparbeidede fond mener vi også vil være et vesentlig punkt å avklare i forbindelse med forhandlingene. Det samme kan gjelde disponering av løpende inntekter som for eksempel konsesjonsavgiften. Innenfor dagens lovverk står kommunene forholdsvis fritt til å

delegere myndighet til politiske utvalg eller til kommunens rådmann. I Oslo har hver bydel også en faglig og administrativ leder for bydelenes tjenesteområder i bydelsdirektøren. Bydelsdirektøren fungerer i stor grad i tilsvarende rolle som administrasjonssjefen i en vanlig kommune og kan videredelegeres avgjørelsesmyndighet fra bydelsutvalget, som igjen har fått delegert avgjørelsesmyndighet fra bystyret.

Et annet område hvor det kan være særlig nyttig å involvere kommunedelsutvalgene er i kommunale plan- og arealsaker. Loven åpner for at saker som i dag ofte er delegert til egne planutvalg, i prinsippet kan delegeres til kommunedelsutvalg. Om det ikke delegeres avgjørelsesmyndighet burde kommunedelsutvalgene i alle tilfeller involveres som høringsinstans i saker innenfor dets geografiske ansvarsområde. Man vil da sikre at plansaker og arealkonflikter behandles av delutvalg med god kjennskap til lokale forhold, og det vil gi lokalsamfunnet direkte påvirkningsmulighet i saker som angår dem.



Figur 1: Eksempel på mulig kommunedelsutvalgsstruktur i Stor-Salten. Kilde: BDO

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	20 000 - 49 999	50 000 - 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-

mengde². 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.

² 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
Salten samlet	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.

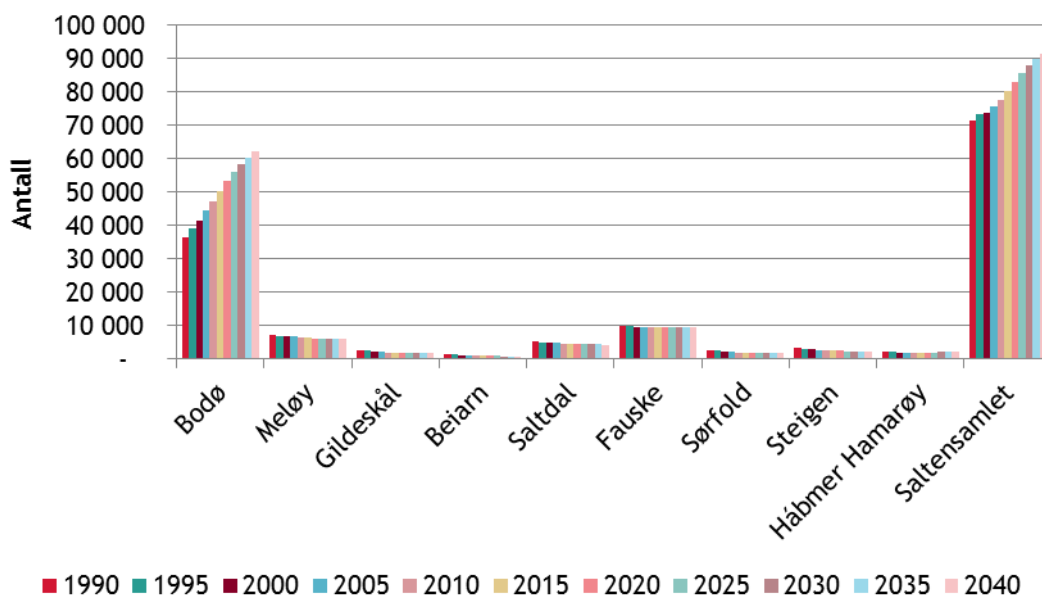
Samlet sett vil økningen i antall innbyggere over 67 år gi kommunene i Salten utfordringer med tanke på å dekke opp for det økte behovet for kommunale tjenester som vil komme, og mest sannsynlig må det foretas store investeringer i ulik boligmasse (tilrettelagte leiligheter, omsorgsboliger og sykehjem) 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-

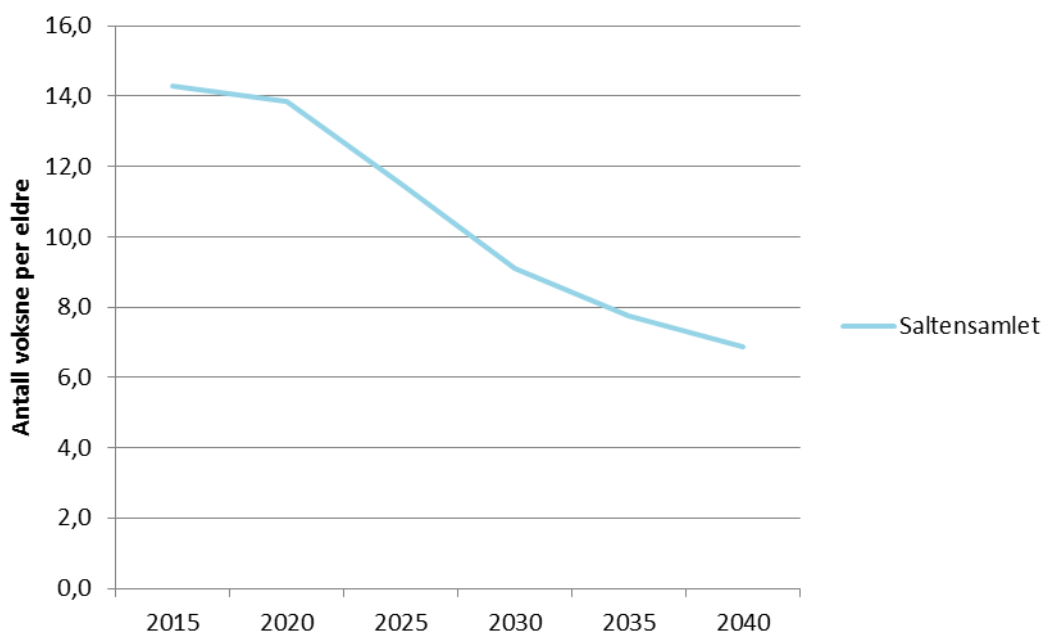
teringer. En samlet Saltenkommune vil ha en eldre befolkning (67 år og oppover) som tilsvarer 14,8 %. Dette er i tråd med gjennomsnittet i landet for øvrig som ligger på 14 %.

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.

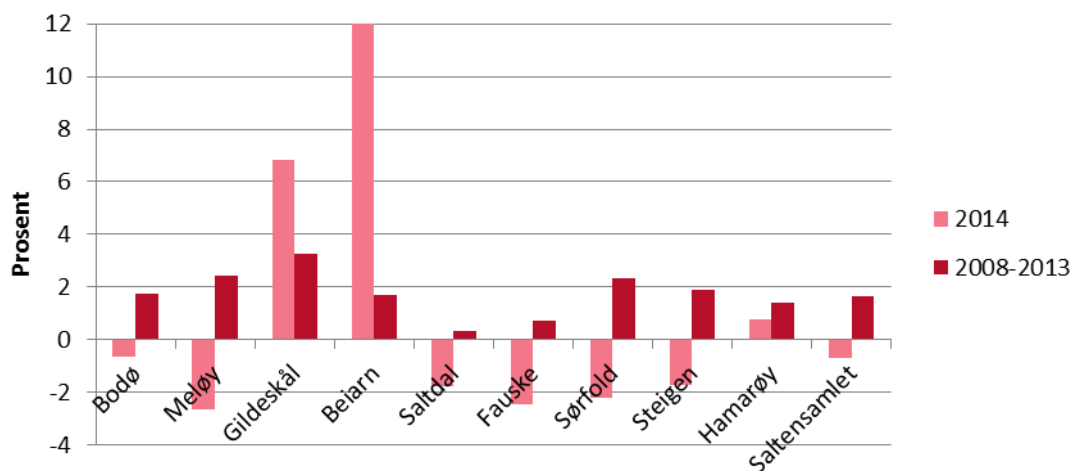
Med unntak av Hamarøy vil alle kommunene i regionen se en negativ utvikling på mellom 20 og 45 %, de fleste over 40 %.

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

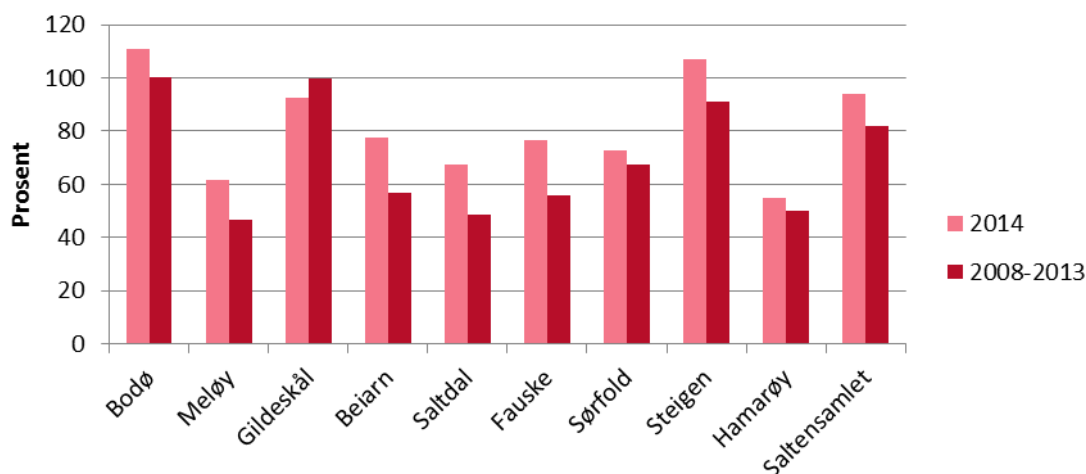
har i perioden 2009 - 2013 hatt et stabilt netto driftsresultat over det anbefalte nivået på 3 %. I en ny Saltenkommune er det imidlertid rimelig å anta at det vil bli lettere å opprettholde stabile resultater. Dette fordi større kommuner er mindre sårbare for økonomiske svingninger, og at evnen til 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 handlefrihet 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 Utrekningsnotat 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 Uoppgift	0 %	0 %	1 %
Totalt	100 %	100 %	100 %

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 konsesjonskraftsinnkomstene som er beregnet til:

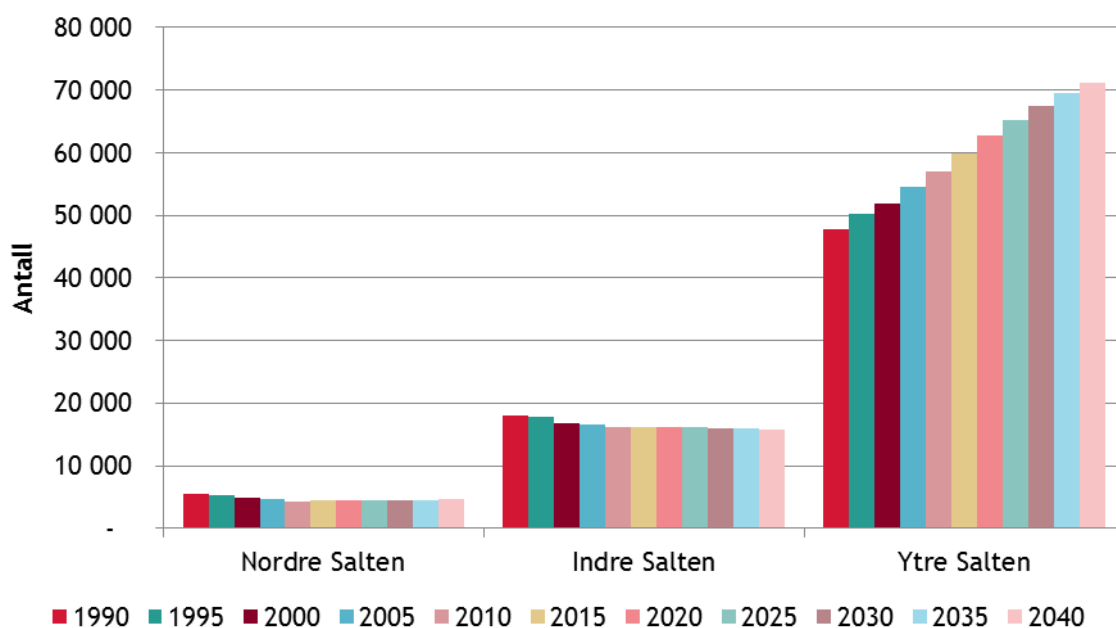
Nye kommuner	Overskytende konsesjonskraft	20 øre	25 øre
Nordre Salten	34,81 GWh	6,96 mill	8,70 mill
Indre Salten	45,70 GWh	9,14 mill	11,43 mill
Ytre Salten	31,66 GWh	6,33 mill	7,92 mill

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-

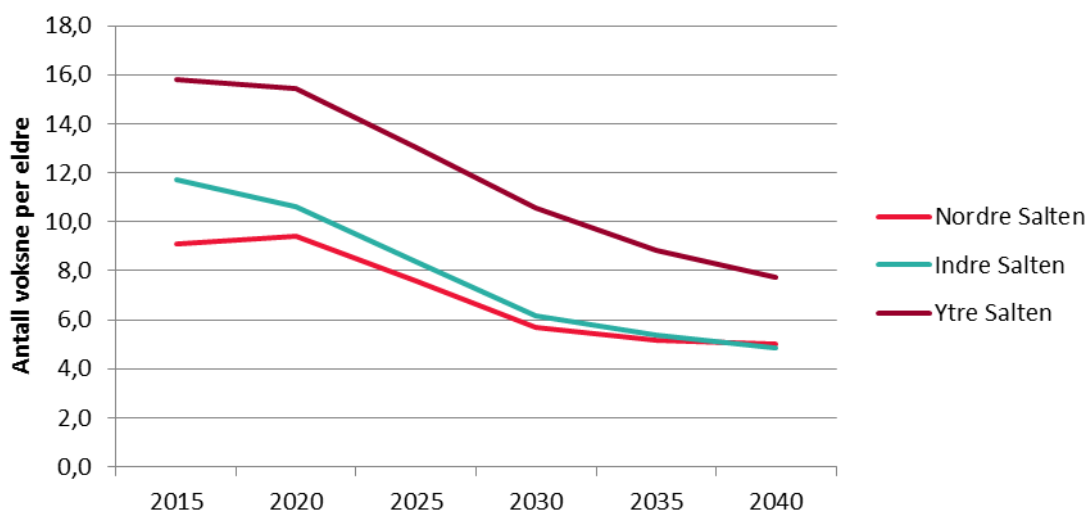
folkning (67+) på 21 %, mens Indre Salten vil ligge på 18 %. Ytre Salten vil til sammenligning ha en noe yngre befolkning hvor andelen eldre utgjør 13,5 % som er noe under landsgjennomsnittet på 14 %.

	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-

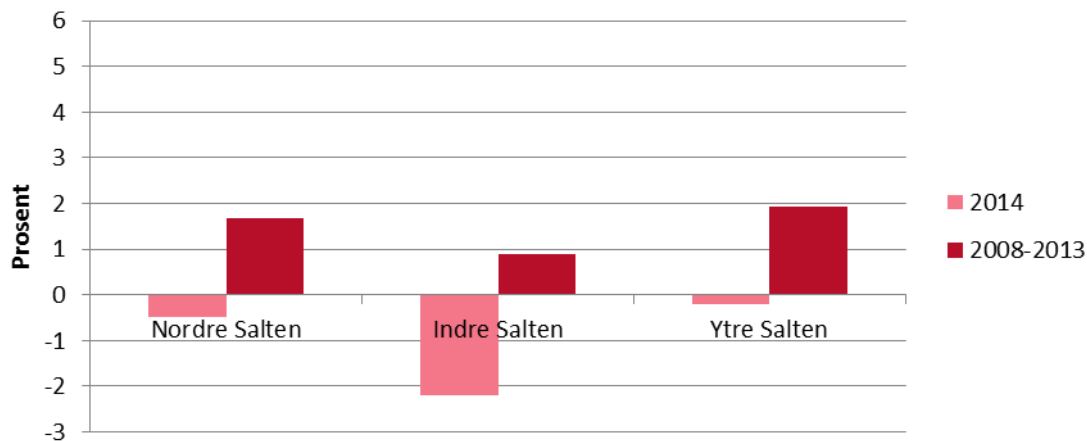
ringsbehov spesielt innenfor eldreomsorgen. Ytre Salten forventes også å få et noe mindre behov for investeringer innenfor barnehage og grunnskole. Samtidig forventes en betydelig negativ endring i andel voksne per eldre pleietrengende i fremtiden.



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 %.

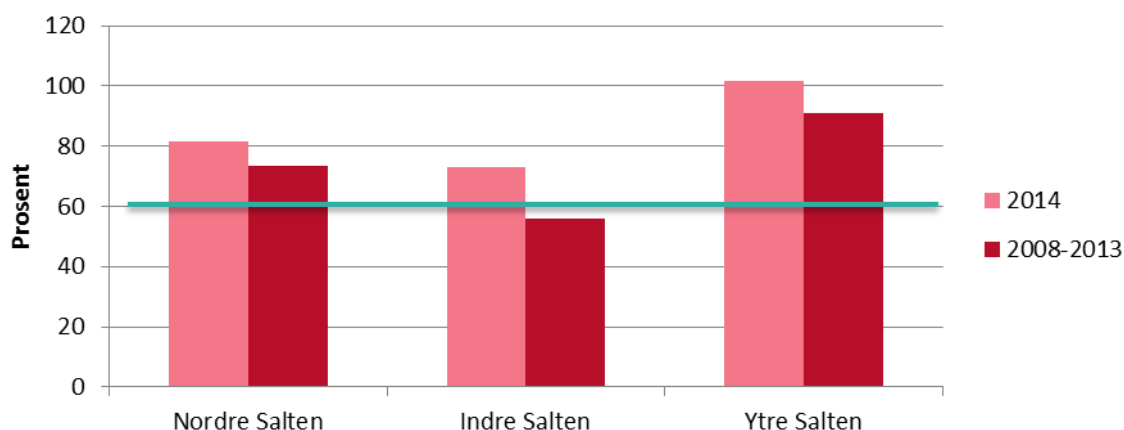
7.5.4. Soliditet



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 betraktelig 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 tette 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 skoleskyss 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 kontrollutvalgssekretariat
- 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 %
Totalt	100 %	100 %	100 %

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 km² 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:

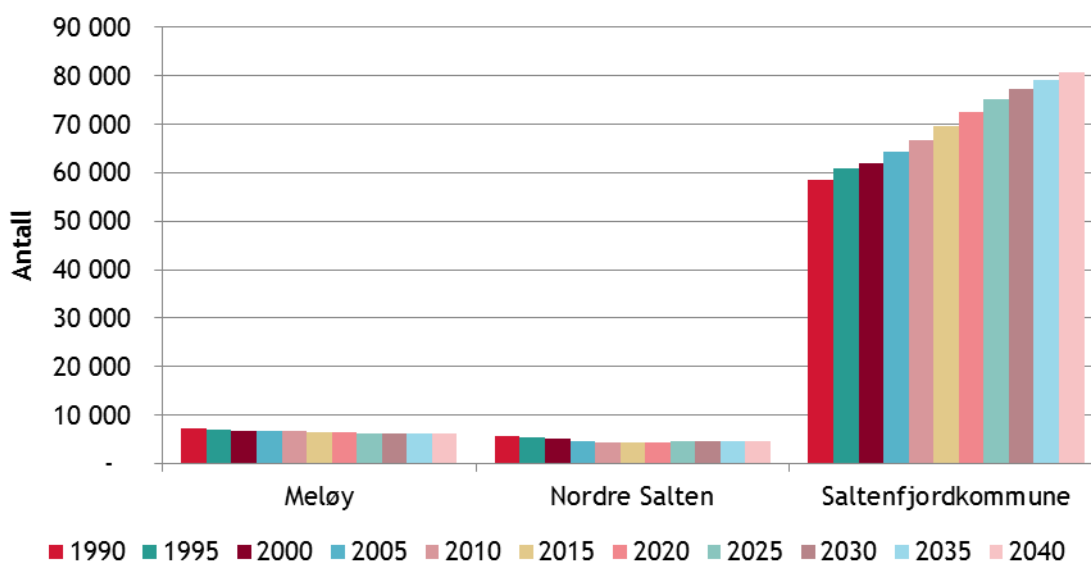
Nye kommuner	Overskytende konsesjonskraft	20 øre	25 øre
Nordre Salten	34,81 GWh	6,96 mill	8,70 mill
Saltenfjord	54,96 GWh	10,99 mill	13,74mill
Meløy	Ingen endring		

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

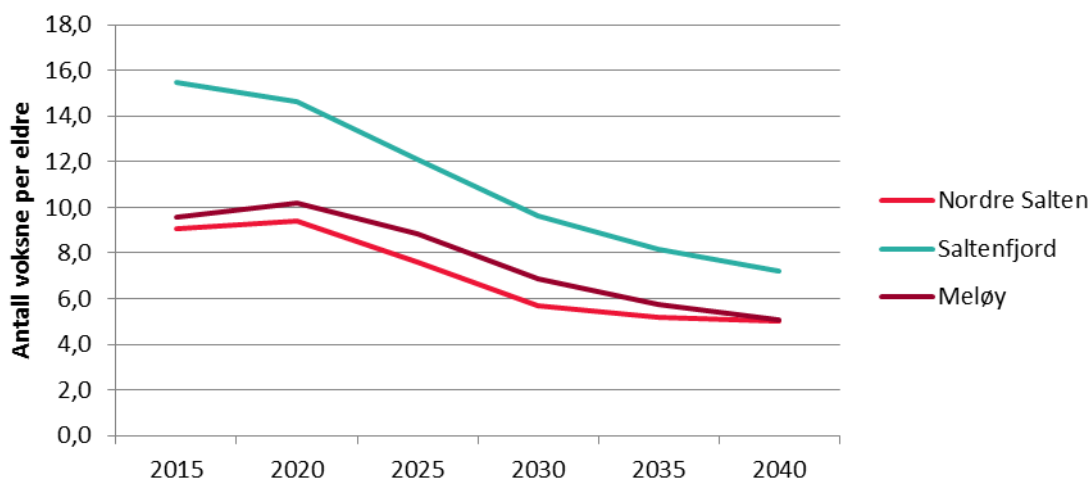
eldre befolkning (67+) på 21 %, mens Saltenfjord vil ligge på 14,1 %. Meløy kommune har en eldre befolkning som utgjør 17,5 %.

	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 %.

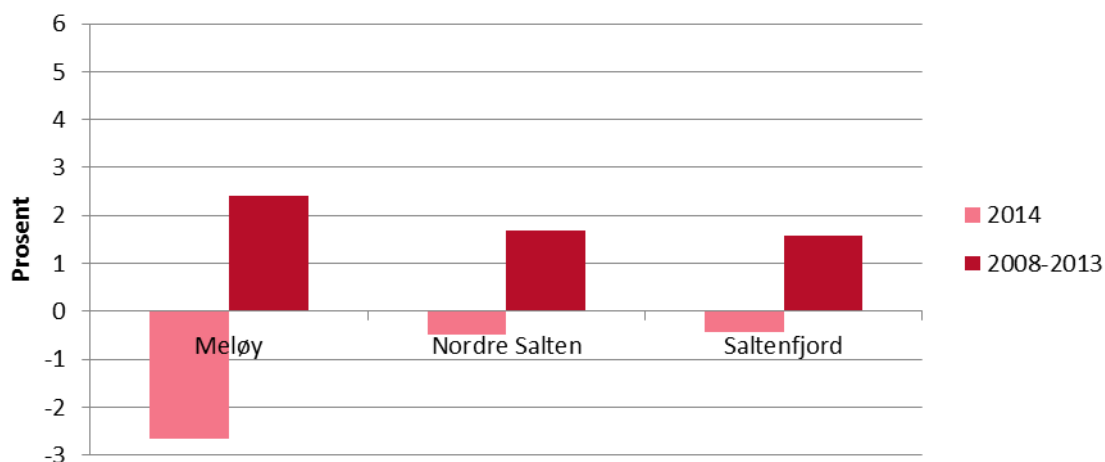


Figur 11: Forventet utvikling i antall voksne i alderen 20-66 år per eldre over 80 år. Kilde: SSB, beregninger gjennomført av BDO.

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-

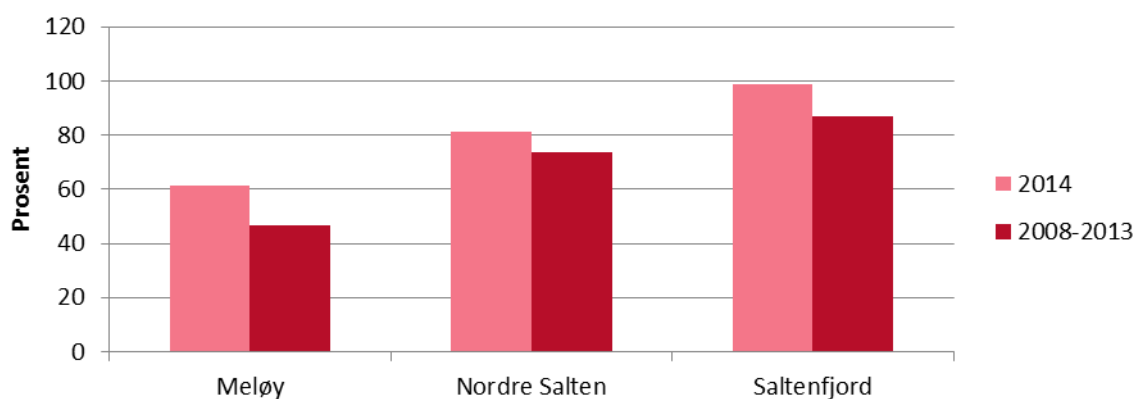
ke resultater. Dette fordi større kommuner er mindre sårbare for økonomiske svingninger og fordi evnen til å håndtere uforutsette hendelser er bedre i en større og mer økonomisk solid kommune.



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

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

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 konjunkturoendringer 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 stordriftsfordeler 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 kostnadskrevende 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.¹ 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.

¹ 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 Verøy

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 %
Totalt	100 %	100 %	100 %

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 km². Denne kommunen vil således bli større enn dagens største kommune, Kautokeino, som har et areal på 9 706 km². 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.

6.4.2. Lokalutvalgsmodell

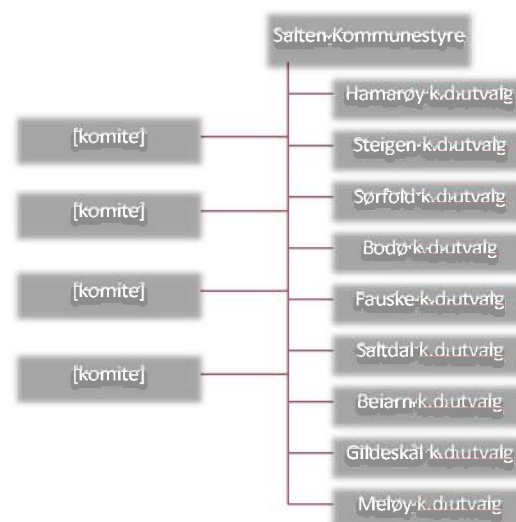
Dersom kommunen velger å benytte en kommunedelsutvalgsmodell vil det bli nødvendig å finne en god deling med tanke på hvilke oppgaver som skal ligge til en sentraladministrasjon. Dette vil naturlig være fellestjenester som HR, regnskap, lønn etc., samt oppgaver knyttet til myndighetsutøvelse - hvorav tekniske tjenester, barnevern, skjenkebevilgninger og spesialiserte pleie- og omsorgsoppgaver kanskje er de tydeligste eksemplene på slike oppgaver. I tillegg vil det også være naturlig med sentralisering av tiltak rettet mot næringslivet, eller i hvert fall en felles koordinering av dette. Dette er oppgaver som det i mange kommuner er stort fokus på i dag. BDO vektlegger derfor at oppgavefordelingen mellom det sentrale kommunestyret og kommunedelsutvalgene vil være viktig å avklare i forbindelse med forhandlingene knyttet til endringen i kommunestrukturen. Ut over dette vil flere av kommunens kjernetjenester kunne desentraliseres og den aktive utøvelsen av tjenestene gjøres lokalt i kommunedelene. Kommunedelsutvalgene vil kunne tildeles beslutningsmyndighet og budsjettansvar ovenfor viktige tjenester i sitt lokalsamfunn, slik det for eksempel er gjort for bydelene i Oslo. Der er hver bydel delegert ansvar for kommunale tjenester innenfor følgende hovedområder:

- Barn, unge og familie
- Bolig og sosial
- Helse og omsorg
- Natur, kultur og fritid

Med denne delegeringen følger også budsjettfullmakt for hvert område. Bystyret i Oslo vedtar årlige rammebevilgninger til bydelene, men det er opp til hvert bydelsutvalg selv å allokere budsjett for sin bydel innenfor disse rammebevilgningene. I hvilken grad kommunedelsutvalgene skal ha disposisjonsrett over tidligere opparbeidede fond mener vi også vil være et vesentlig punkt å avklare i forbindelse med forhandlingene. Det samme kan gjelde disponering av løpende inntekter som for eksempel konsesjonsavgiften. Innenfor dagens lovverk står kommunene forholdsvis fritt til å

delegere myndighet til politiske utvalg eller til kommunens rådmann. I Oslo har hver bydel også en faglig og administrativ leder for bydelenes tjenesteområder i bydelsdirektøren. Bydelsdirektøren fungerer i stor grad i tilsvarende rolle som administrasjonssjefen i en vanlig kommune og kan videredelegeres avgjørelsesmyndighet fra bydelsutvalget, som igjen har fått delegert avgjørelsesmyndighet fra bystyret.

Et annet område hvor det kan være særlig nyttig å involvere kommunedelsutvalgene er i kommunale plan- og arealsaker. Loven åpner for at saker som i dag ofte er delegert til egne planutvalg, i prinsippet kan delegeres til kommunedelsutvalg. Om det ikke delegeres avgjørelsesmyndighet burde kommunedelsutvalgene i alle tilfeller involveres som høringsinstans i saker innenfor dets geografiske ansvarsområde. Man vil da sikre at plansaker og arealkonflikter behandles av delutvalg med god kjennskap til lokale forhold, og det vil gi lokalsamfunnet direkte påvirkningsmulighet i saker som angår dem.



Figur 1: Eksempel på mulig kommunedelsutvalgsstruktur i Stor-Salten. Kilde: BDO

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 høringsorganer, 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	20 000 - 49 999	50 000 - 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-

mengde². 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.

² 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
Salten samlet	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.

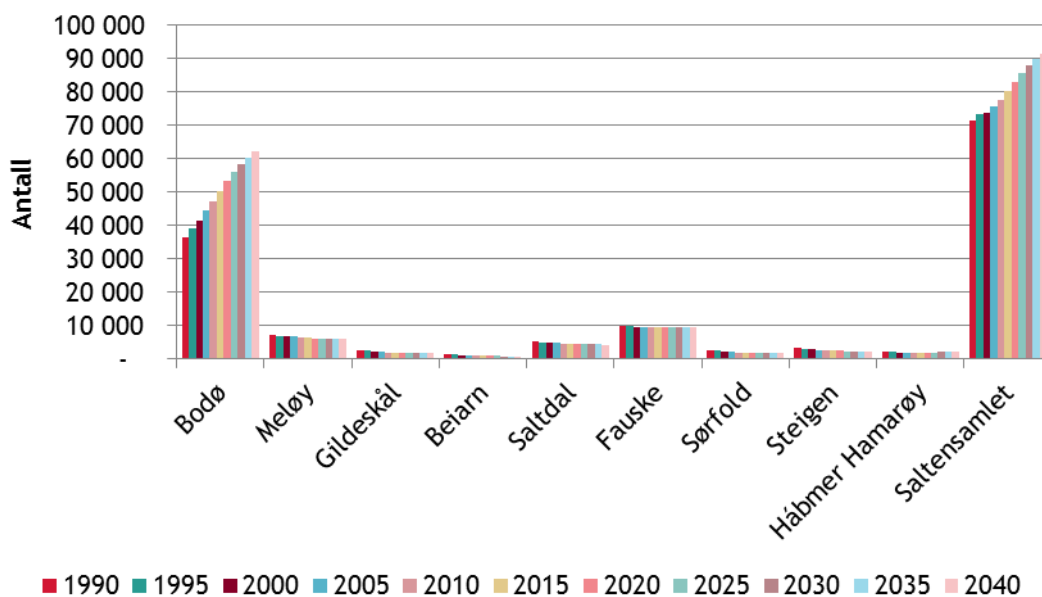
Samlet sett vil økningen i antall innbyggere over 67 år gi kommunene i Salten utfordringer med tanke på å dekke opp for det økte behovet for kommunale tjenester som vil komme, og mest sannsynlig må det foretas store investeringer i ulik boligmasse (tilrettelagte leiligheter, omsorgsboliger og sykehjem) 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-

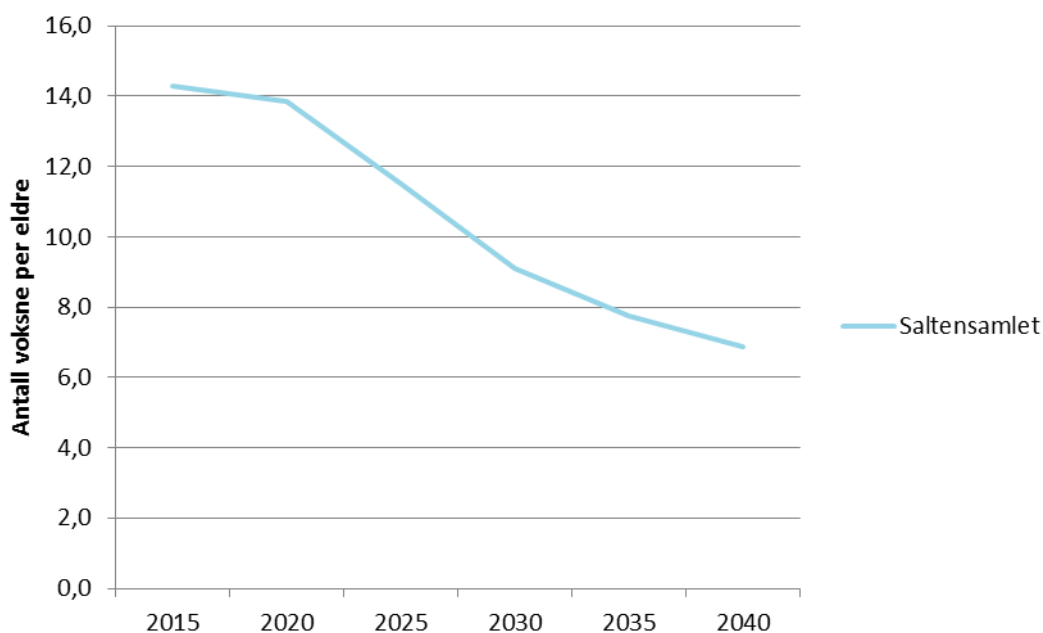
teringer. En samlet Saltenkommune vil ha en eldre befolkning (67 år og oppover) som tilsvarer 14,8 %. Dette er i tråd med gjennomsnittet i landet for øvrig som ligger på 14 %.

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.

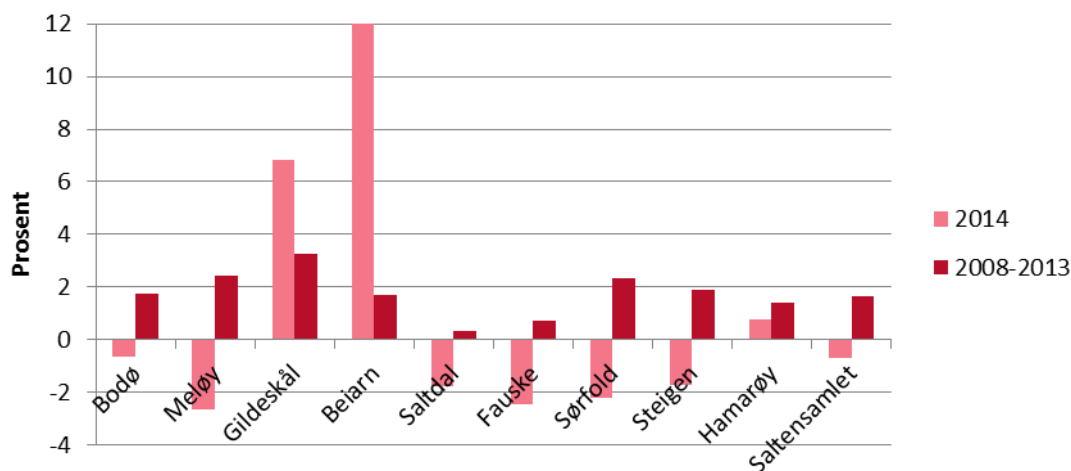
Med unntak av Hamarøy vil alle kommunene i regionen se en negativ utvikling på mellom 20 og 45 %, de fleste over 40 %.

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

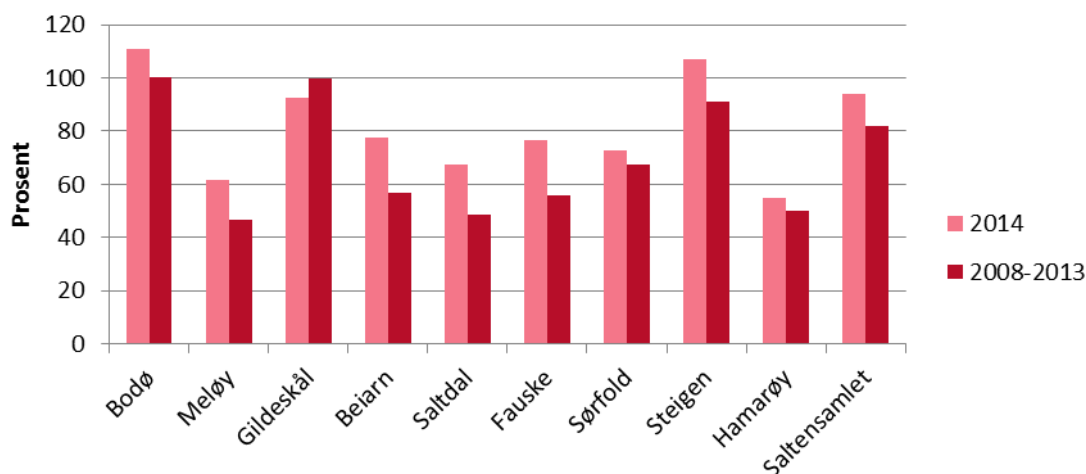
har i perioden 2009 - 2013 hatt et stabilt netto driftsresultat over det anbefalte nivået på 3 %. I en ny Saltenkommune er det imidlertid rimelig å anta at det vil bli lettere å opprettholde stabile resultater. Dette fordi større kommuner er mindre sårbare for økonomiske svingninger, og at evnen til 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 Utrekningsnotat 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 delegere 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 %
Totalt	100 %	100 %	100 %

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 konsesjonskraftsinnkomstene som er beregnet til:

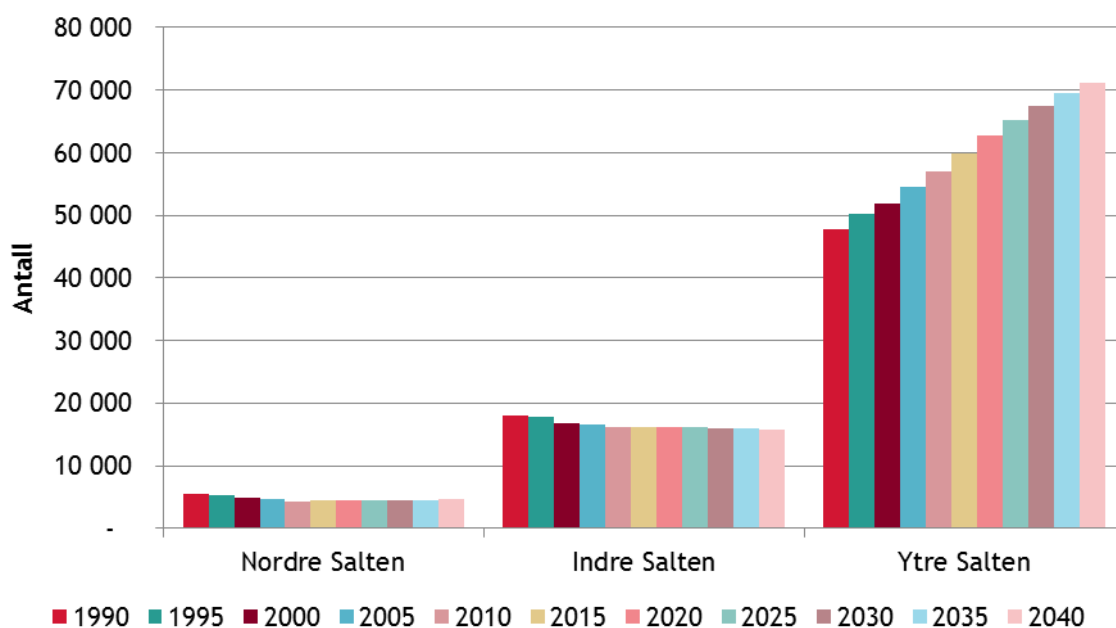
Nye kommuner	Overskytende konsesjonskraft	20 øre	25 øre
Nordre Salten	34,81 GWh	6,96 mill	8,70 mill
Indre Salten	45,70 GWh	9,14 mill	11,43 mill
Ytre Salten	31,66 GWh	6,33 mill	7,92 mill

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-

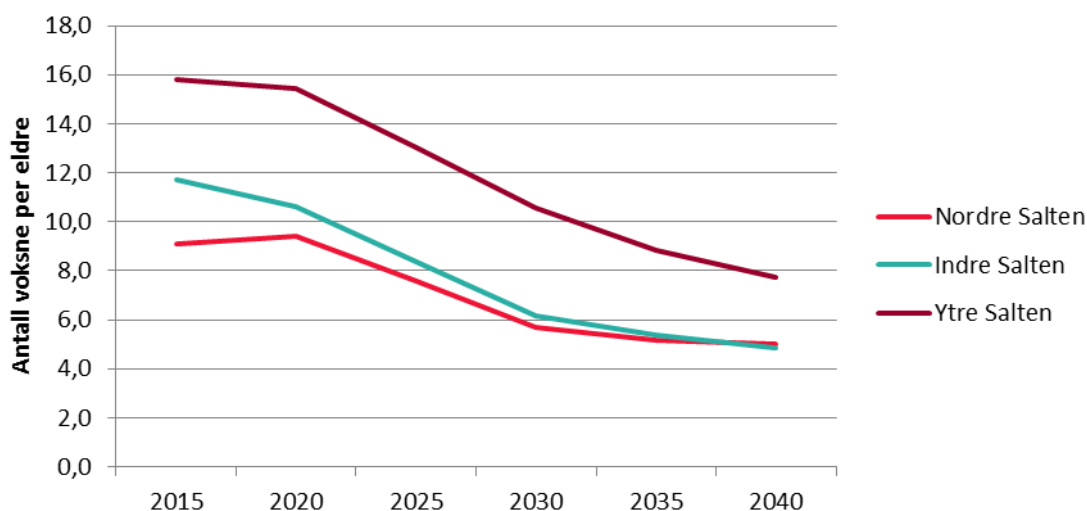
folkning (67+) på 21 %, mens Indre Salten vil ligge på 18 %. Ytre Salten vil til sammenligning ha en noe yngre befolkning hvor andelen eldre utgjør 13,5 % som er noe under landsgjennomsnittet på 14 %.

	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-

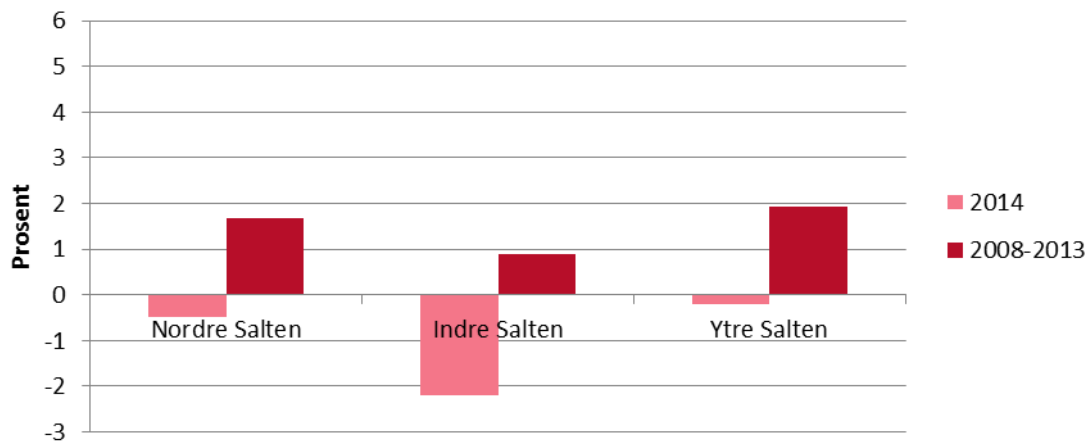
ringsbehov spesielt innenfor eldreomsorgen. Ytre Salten forventes også å få et noe mindre behov for investeringer innenfor barnehage og grunnskole. Samtidig forventes en betydelig negativ endring i andel voksne per eldre pleietrengende i fremtiden.



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 %.

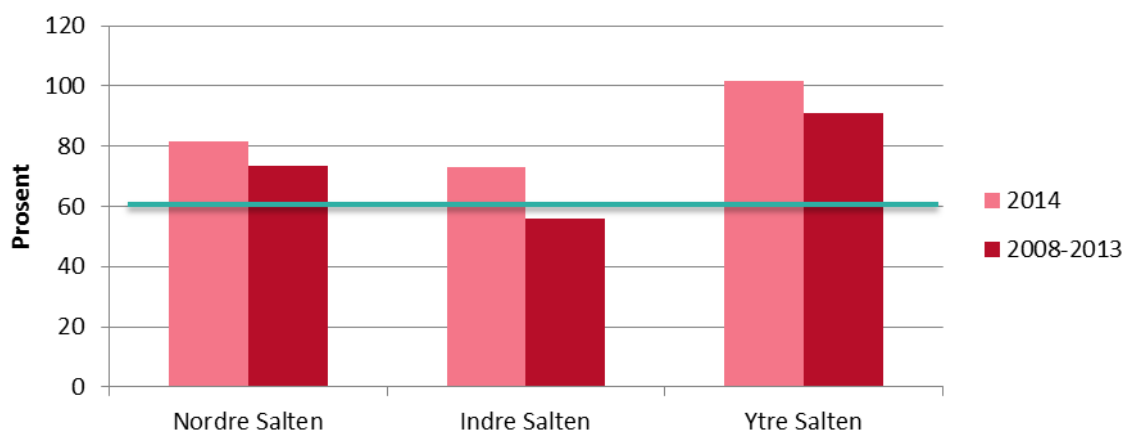
7.5.4. Soliditet



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 betraktelig 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 kontrollutvalgssekretariat
- 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 %
Totalt	100 %	100 %	100 %

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 km² 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:

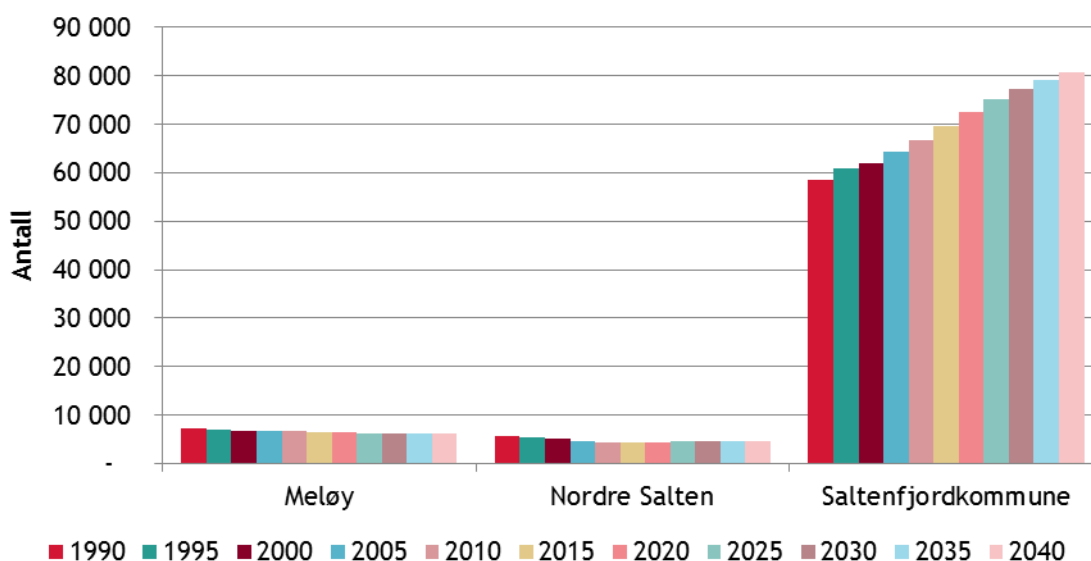
Nye kommuner	Overskytende konsesjonskraft	20 øre	25 øre
Nordre Salten	34,81 GWh	6,96 mill	8,70 mill
Saltenfjord	54,96 GWh	10,99 mill	13,74mill
Meløy	Ingen endring		

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

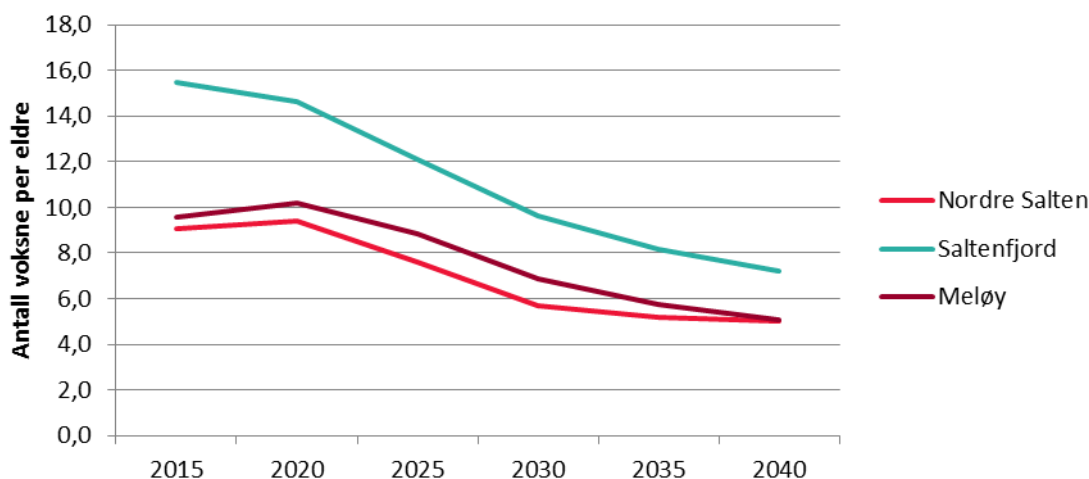
eldre befolkning (67+) på 21 %, mens Saltenfjord vil ligge på 14,1 %. Meløy kommune har en eldre befolkning som utgjør 17,5 %.

	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 %.

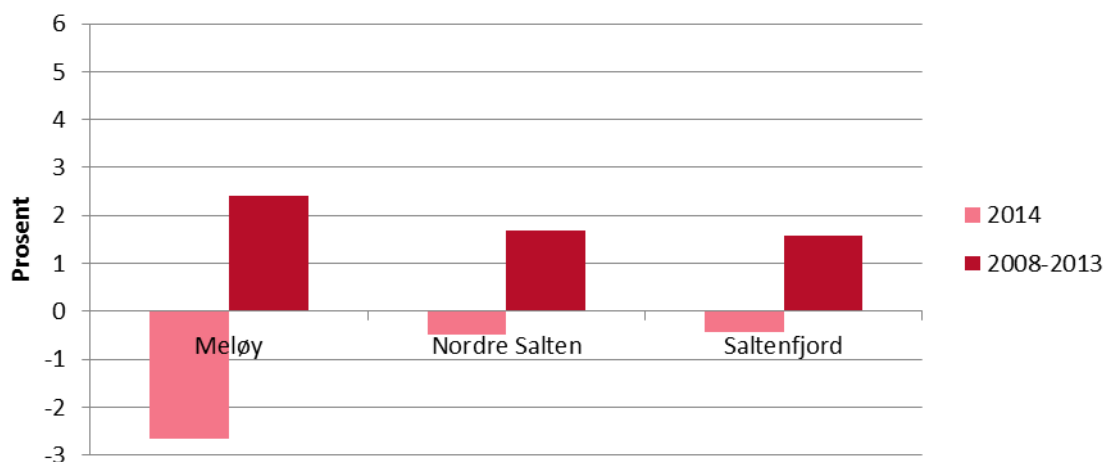


Figur 11: Forventet utvikling i antall voksne i alderen 20-66 år per eldre over 80 år. Kilde: SSB, beregninger gjennomført av BDO.

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-

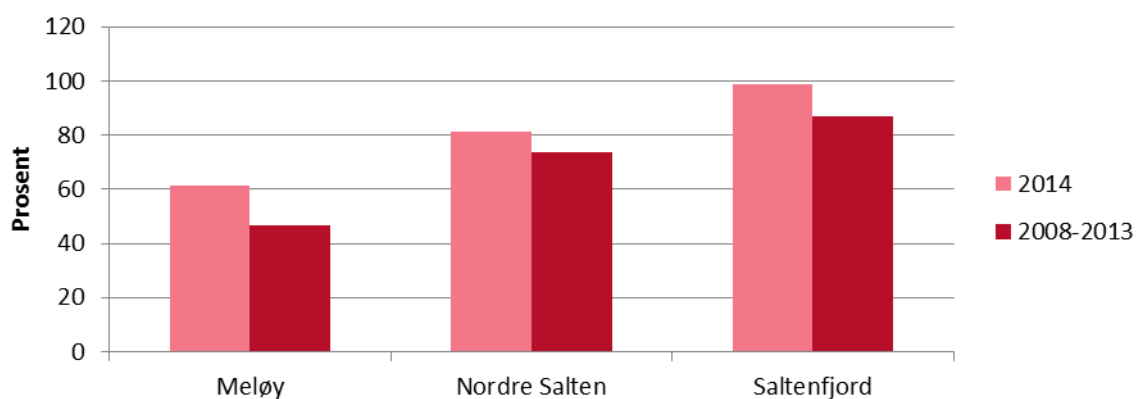
ke resultater. Dette fordi større kommuner er mindre sårbare for økonomiske svingninger og fordi evnen til å håndtere uforutsette hendelser er bedre i en større og mer økonomisk solid kommune.



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 kommunene 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 (nullalternativet) 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 tjenestområdet. For Nord-Salten vurderer vi det dit hen at man fortsatt vil være for små. Sammenlignet med nullalternativet 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

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 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.

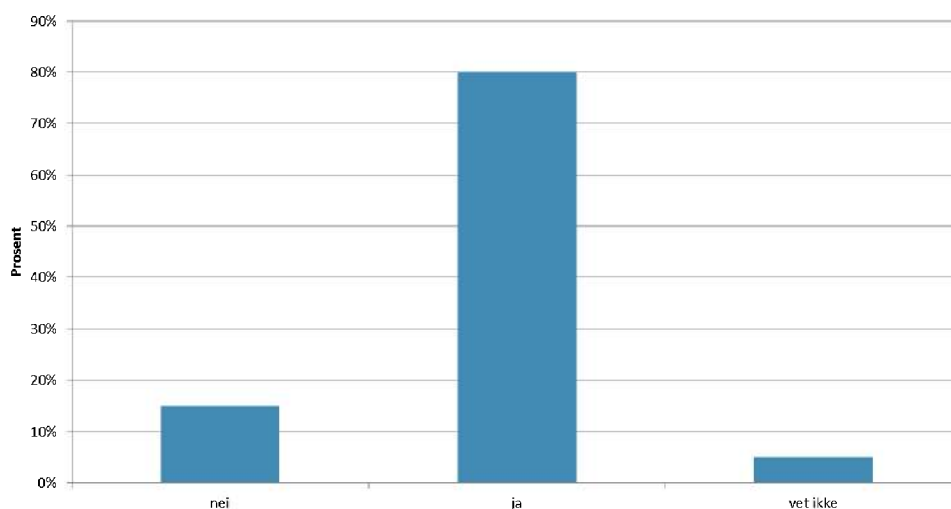
1.3.1. Stordriftsfordeler?

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 kommunistørrelse (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

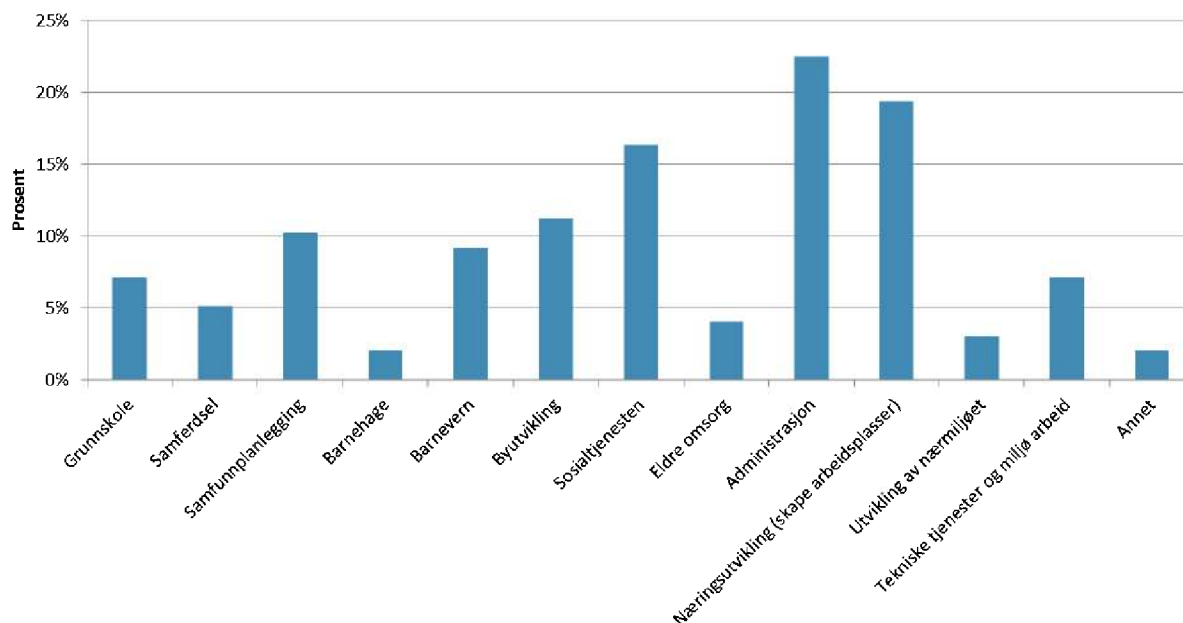
Behovet for å dra nytte av stordriftsfordeler er også noe som vi finner blant Saltenkommunene. Bakgrunnen for etableringen av Salten Brann IKS var blant annet begrunnet med at kommunene alene ikke klarte å oppfylle myndighetenes krav til kompetanse hos brannmenn. I tillegg manglet kommunene nødvendig 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 tatt 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 overvåkning 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 grunnlovsfestet¹, og nedfelt i ILO-konvensjonene², 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 kommuneinndelingen³. 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 kommunene⁴. 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 2016⁵ 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 kultur⁶ 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

¹ Grunnloven LOV-1814-05-17, § 108

² ILO-konvensjon nr 169 *Om urfolk og stammefolk i selvstendige stater*

³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015). *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. (St.meld. nr. 14 2014-2015), s. 7.

⁴ Sametinget, *Suohkanrefoarbma - sámi bealit / Kommunereformen - samisk perspektiv*, SR 127/14, (2014).

⁵ <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/>

⁶ <http://www.sametinget.no/Om-Sametinget/Organisasjonsstruktur/Sametingsraadet/Taler-og-artikler/Sametinget-og-Bodoe-kommune-enige-om-samarbeidsavtale>

Beiarn kommune. 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»⁷. 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 språk⁸, 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:

⁷ Hamarøy kommune, *Kommuneplan samfunnsdel 2014-2015*, s 2.

⁸ 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.

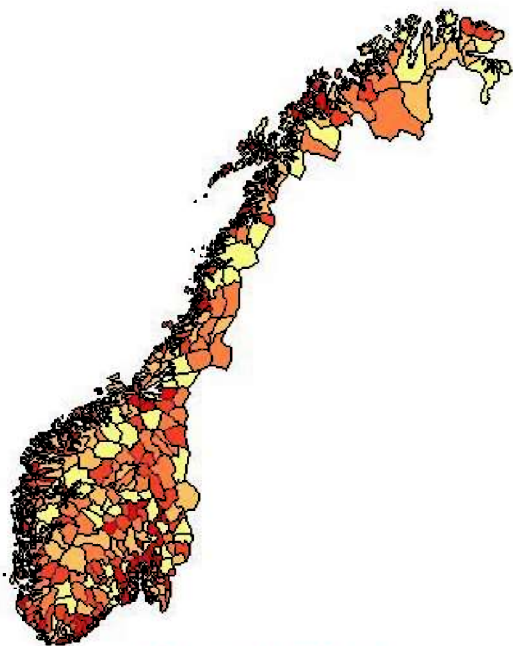
- *Sametinget legger til grunn at Regjeringen må finne måter å sikre at folkerettslige forpliktelsene for samene som urfolk også blir ivaretatt i eventuelle storkommuner etter kommunereformen*
- *De lovpålagte medvirkningsprosessene knyttet til kommunal planlegging og plikten for å hente inn lokalkunnskap 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

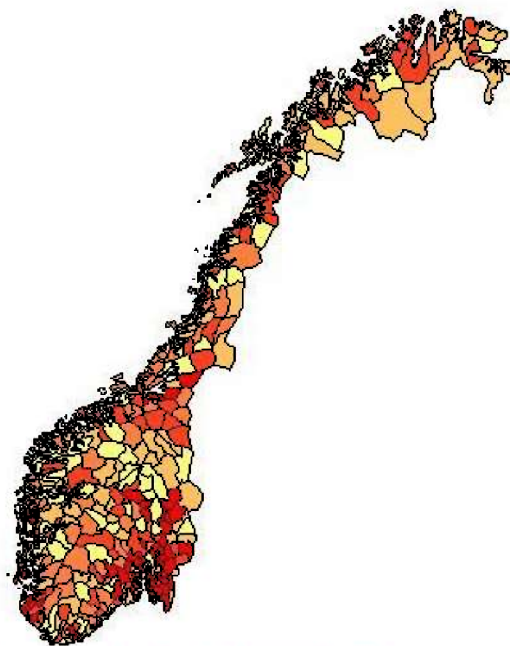
Oppsummert vil en strukturendring, som medfører at enkelte eller alle kommunene i Salten kommer innenfor forvaltningsområdet for samisk språk, ha stor innvirkning på kommunenes forpliktelser overfor den samiske befolkningen. Redegjørelsen i dette kapitlet viser tydelig hvilke rettigheter samer har og 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.



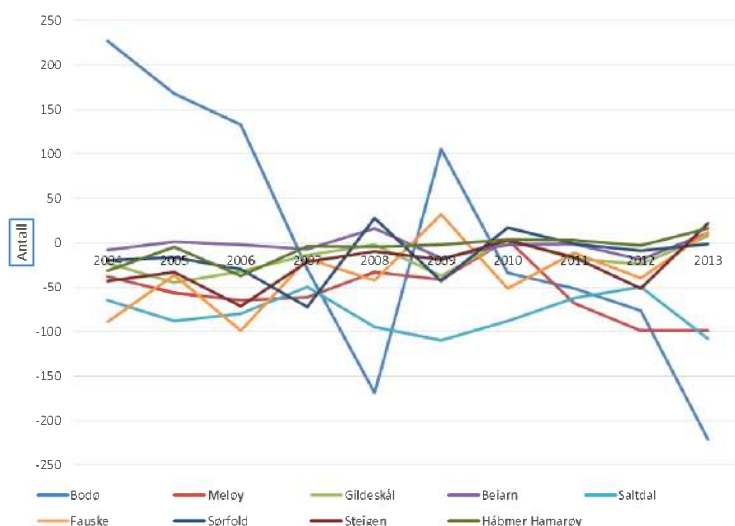
Figur 3: Netto innflytting i 1994, Kilde SSB



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 innflytning 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

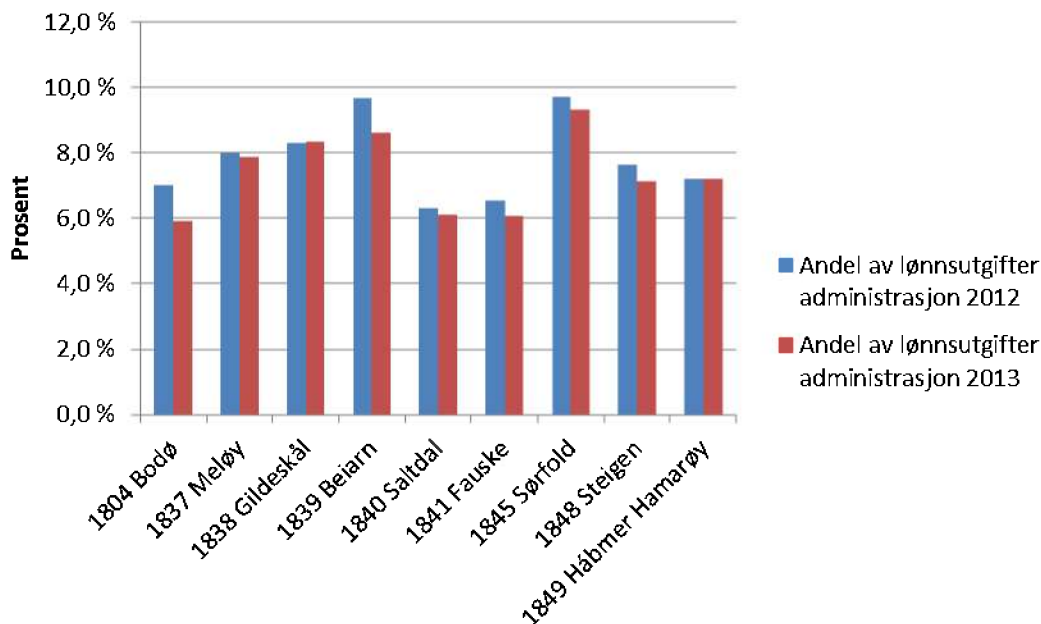
Som mål på administrativ kapasitet vil vi benytte kommunenes lønnsutgifter til administrasjon og andel av kommunenes lønnsutgifter knyttet til administrasjon. KOSTRA rapporteringen fra kommunene skal forutsetningsvis være uavhengig av hvordan kommunene er organisert. Til tross for dette vil det ofte 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.

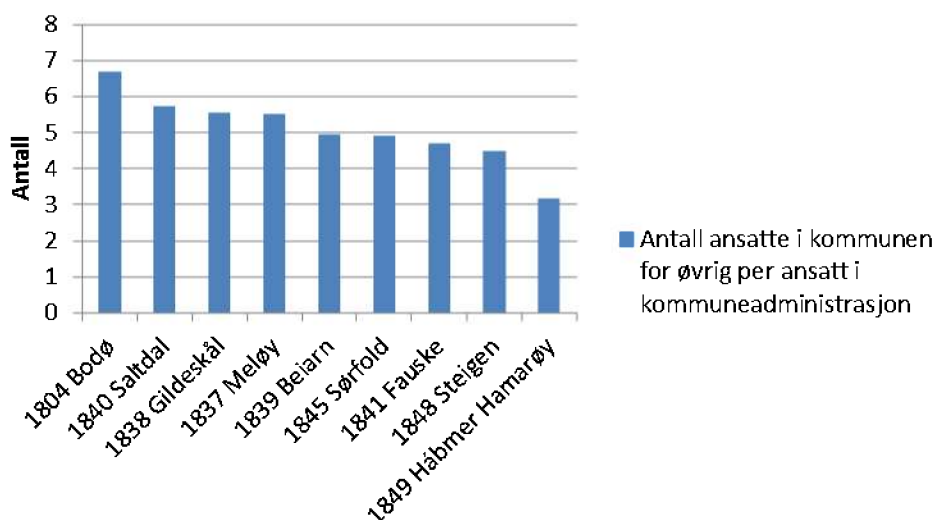
KOSTRA-tallene for utgifter til administrasjon viser at Bodø, Saltdal og Fauske har en lavere ressursbruk til administrasjon sammenlignet med øvrige kommuner. Dette gjelder både andelen av

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

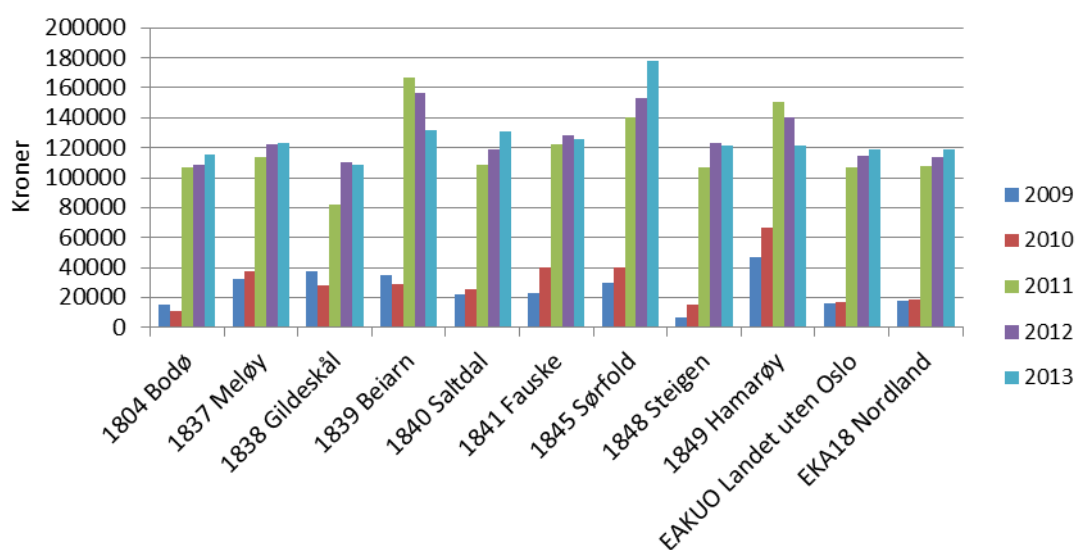
Før vi vurderer nye kommunestrukturer i Salten er det viktig å kunne redegjøre for hvordan de ulike kommunene prioriterer de ulike tjenesteområdene. For å kunne redegjøre for dette vil vi vurdere prioritering på basis av de samlede utgiftene som de ulike kommunene bruker på de ulike tjenesteområdene 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.



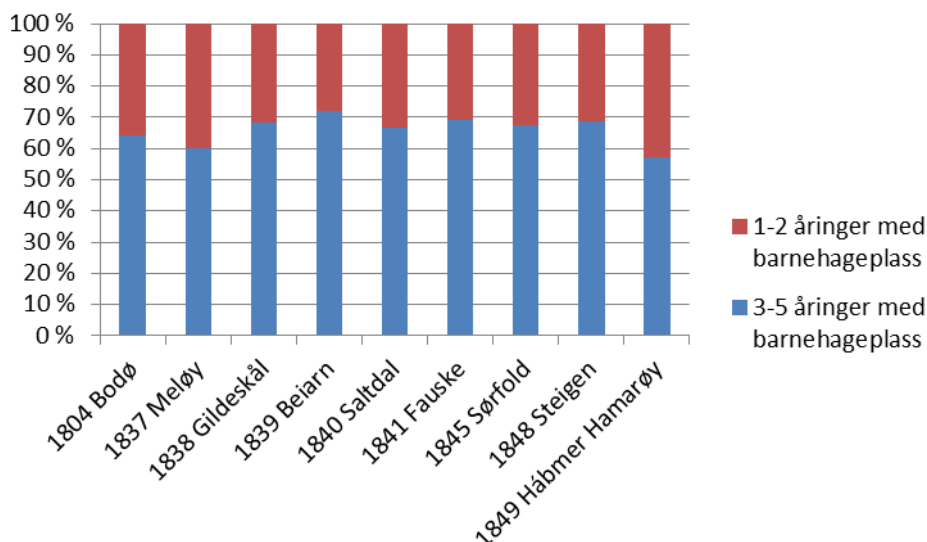
Figur 8: Netto driftsutgifter til barnehagesektoren per innbygger 1-5 år i perioden fra 2009 til 2013, kilde: KOSTRA

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.

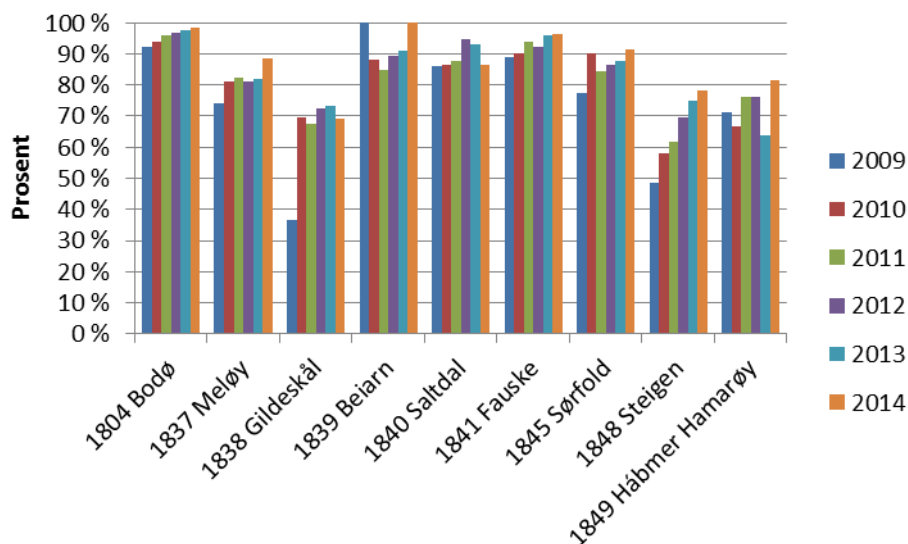
Ser vi først på forskjellen mellom kommunene vedrørende andelen av små og store barn ser vi at det er relativt store variasjoner. Ettersom at det er høyere krav til pedagogisk bemanning for barn under tre år, er en barnehageplass for små barn derfor dyrere enn for store barn.



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.

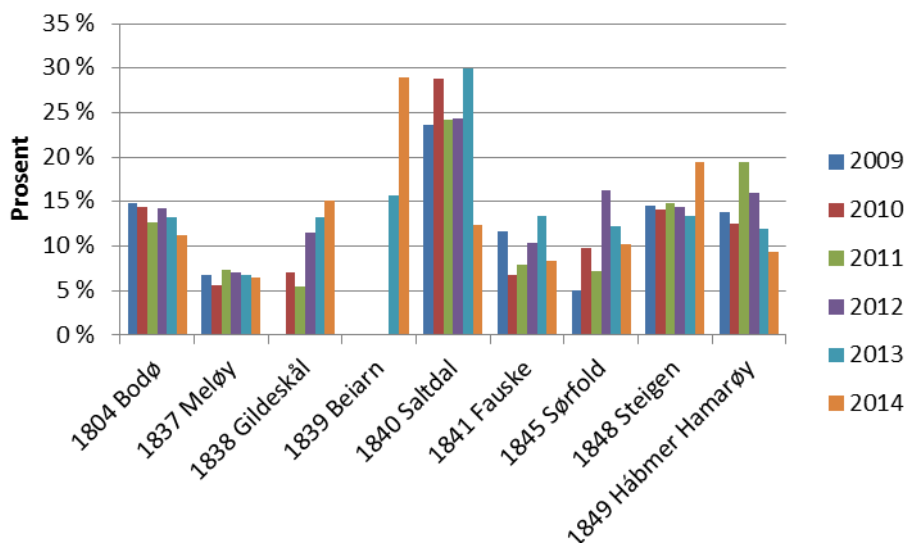
Utgiftene per barn er også avhengig av hvor lenge barna er i barnehage. Vi ser av figuren nedenfor at det er relativt store variasjoner mellom kommunene i Salten. I Bodø, Beiarn, Fauske og Sørfold oppholder over 90 % av barna med barnehageplass 41 timer eller mer per uke. Dette er følgelig kostnadsdrivende 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

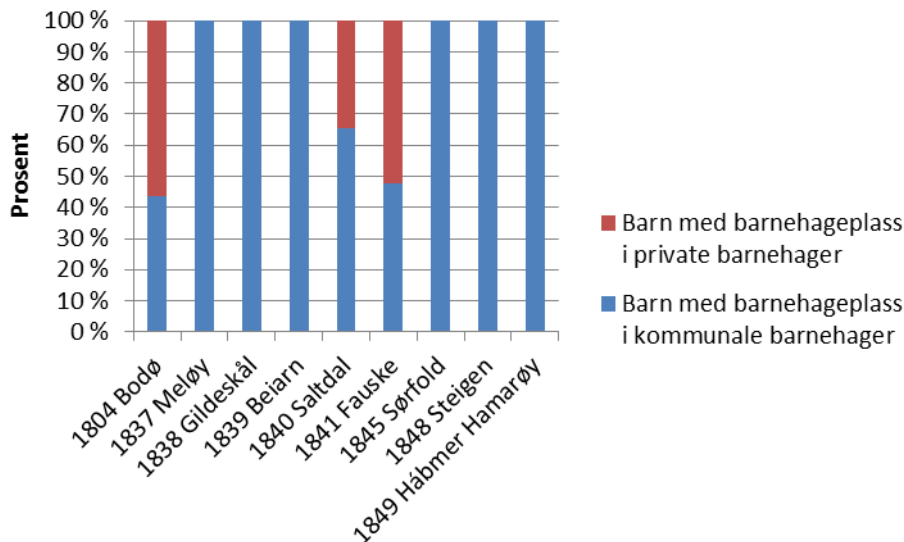
hadde de laveste andelene av barn som får ekstraressurser og vil således kunne forvente å ha noe lavere utgifter knyttet til dette området.



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.

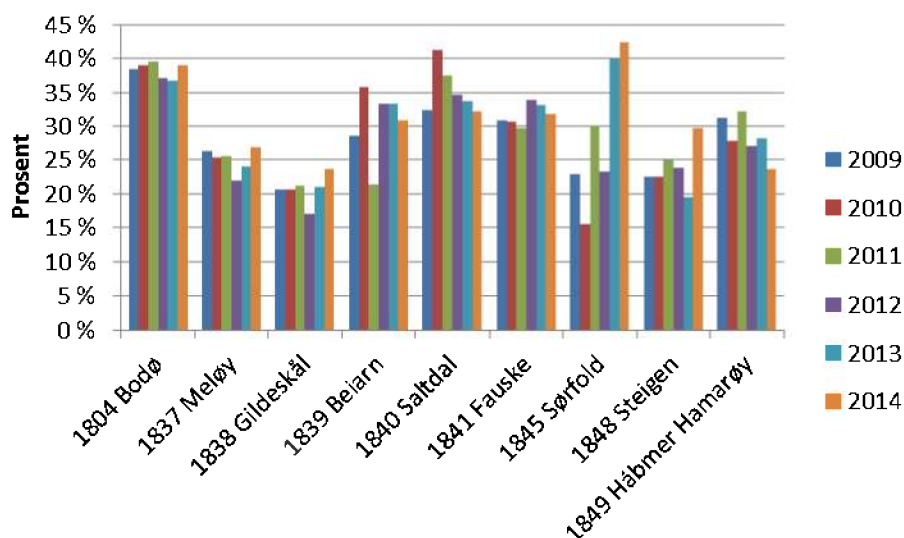
Kommune	Gjennomsnitt reiseavstand innen sone de siste årene	Befolkningsgrunnlag per 2014	Gjennomsnitt reiseavstand per innbygger
1804 Bodø	225 050	50185	4,5
1837 Meløy	97 898	6454	15,2
1838 Gildeskål	37 383	2014	18,6
1839 Beiarn	11 309	1058	10,7
1840 Saltdal	33 144	4734	7,0
1841 Fauske	77 575	9622	8,1
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 %.

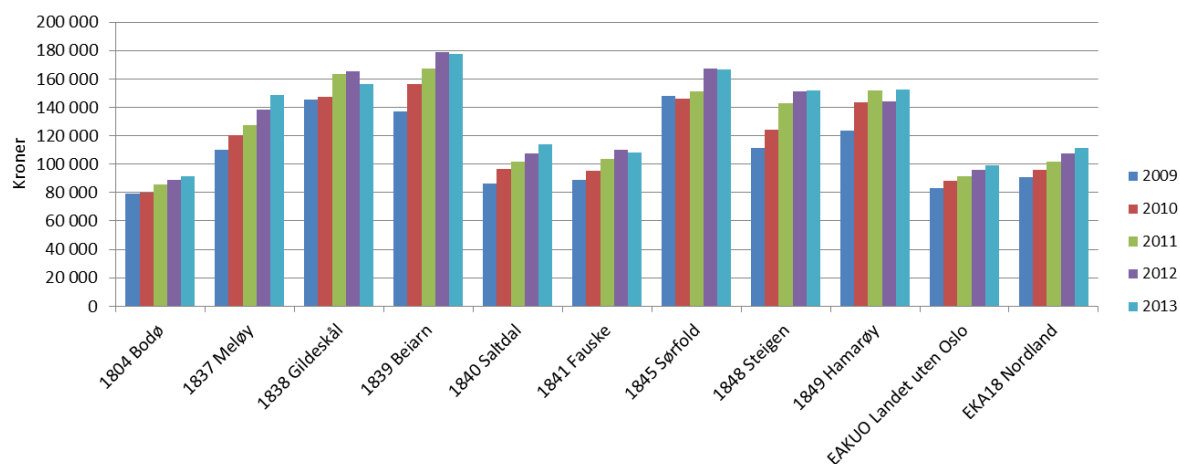
3.3.2. En endret kommunestruktur vil kunne påvirke tjenesteområdet i Salten innenfor barnehagesektoren

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

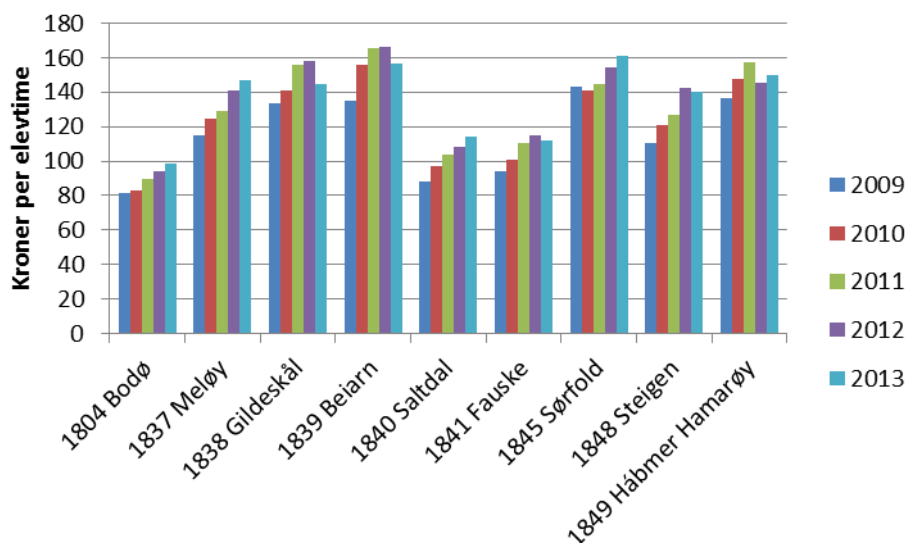
I dette delkapittelet har vi sett på grunnskolen i de ulike kommunene. Vi har, ved bruk av informasjon fra KOSTRA og GSI forsøkt å analysere årsaker til kostnadsforskjeller mellom de ulike kommunene.



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.

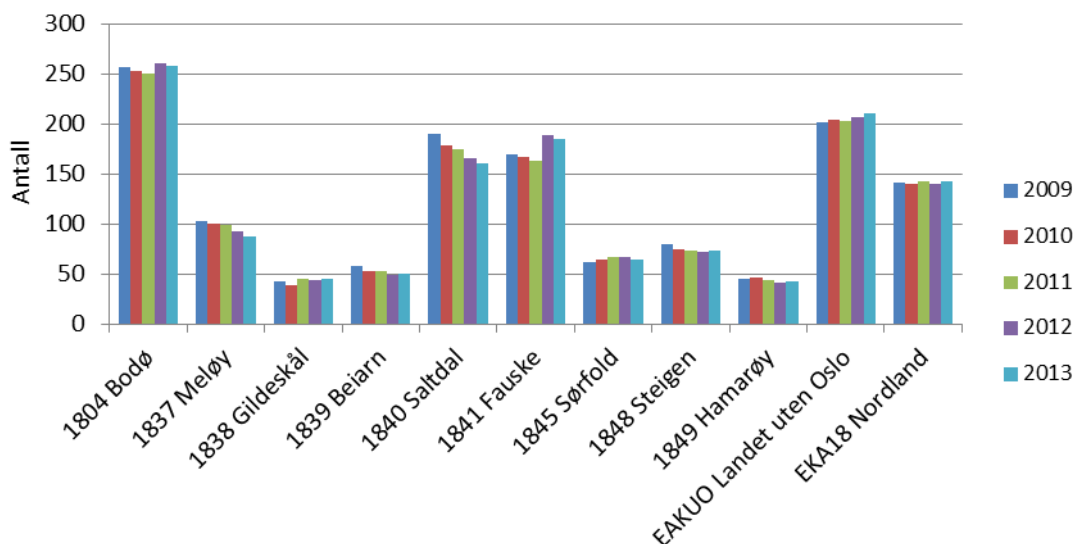


Figur 14: Netto driftsutgifter til grunnskole (202) per elevtime, kilde KOSTRA

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

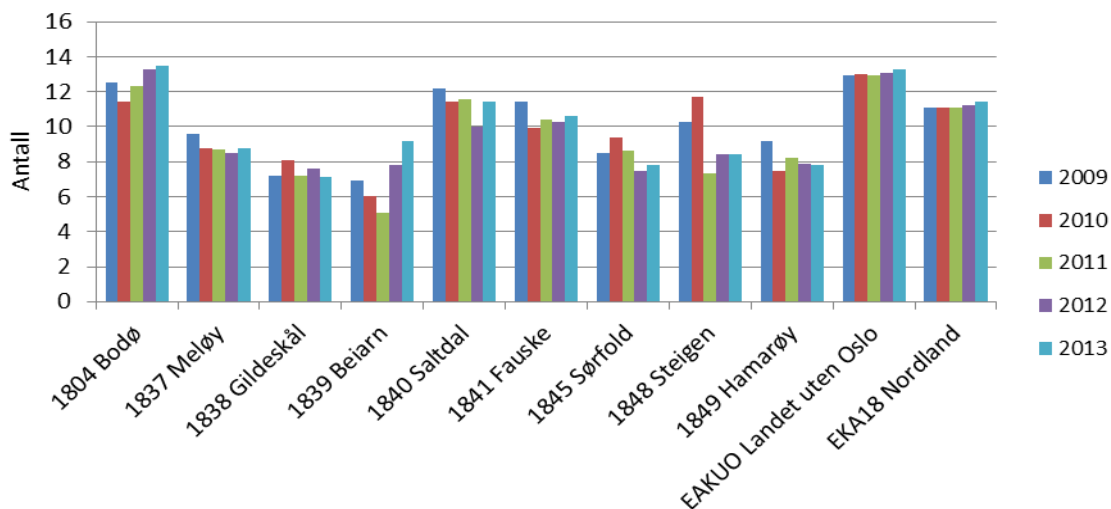
Om vi først ser på antall elever per skole ser vi at de kommunene som har lavest utgifter også har det høyeste antall elever per kommunale skole.



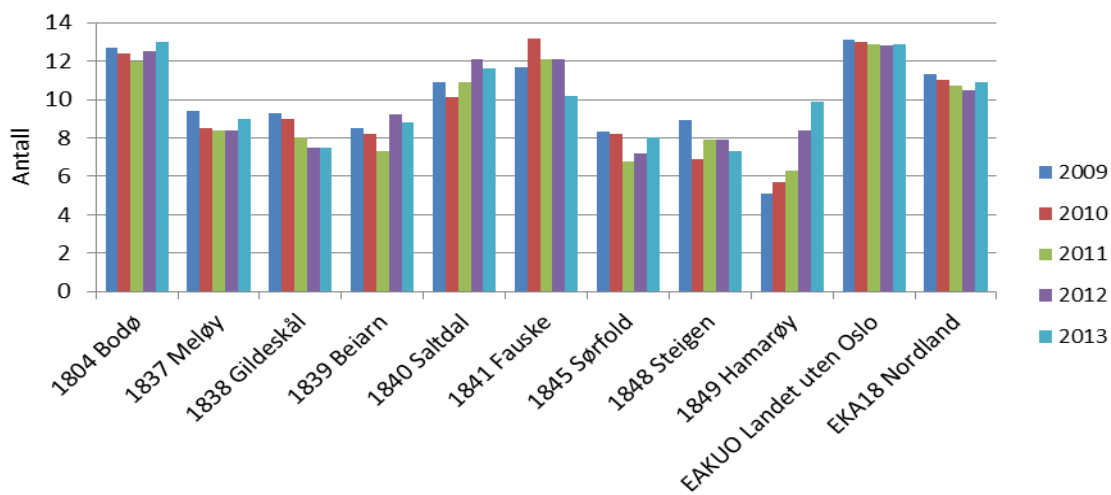
Figur 15: Elever per kommunale skole, kilde KOSTRA

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.

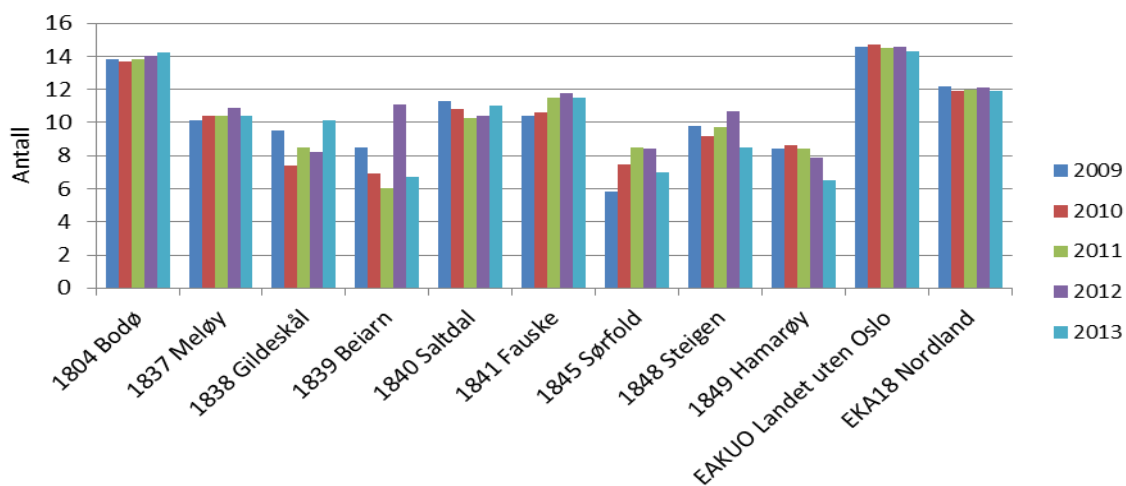
Gjennomsnittlig gruppestørrelse per årstrinn er en annen faktor som vil påvirke kostnadene på dette tjenesteområdet. For da å kunne undervise én gruppe elever i en uke, kreves det flere årsverk lærerressurser i ungdomsskolen enn i mellomtrinnet, og enda flere enn i småskoletrinnet.



Figur 16: Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.-4. årstrinn, kilde KOSTRA



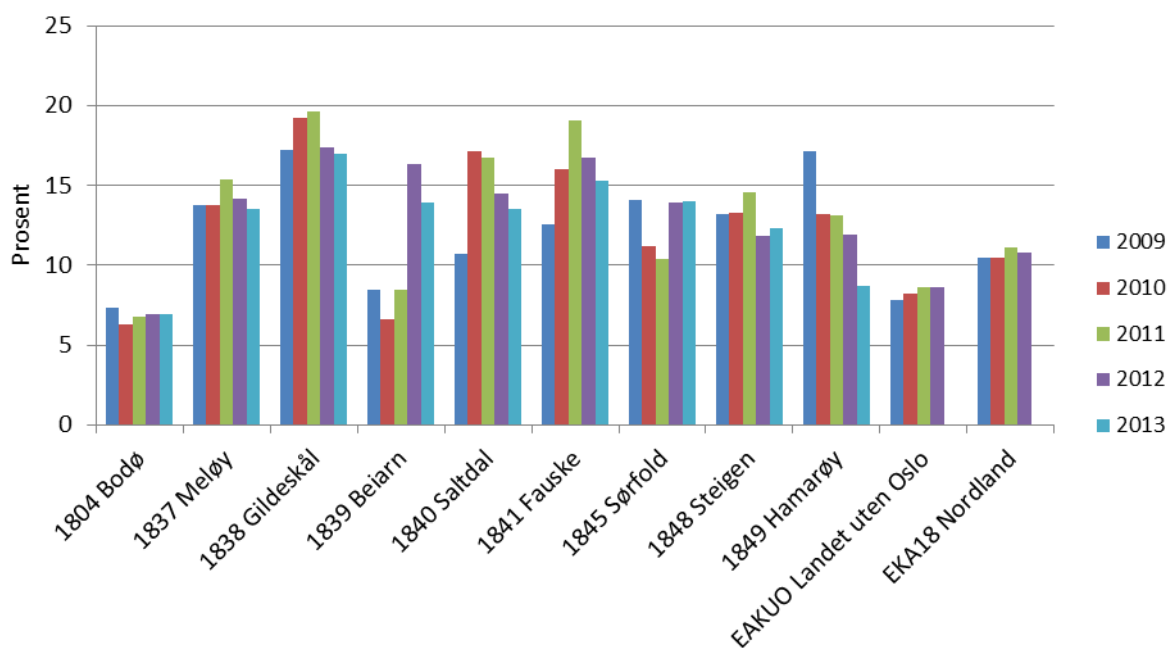
Figur 17: Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 5.-7. årstrinn, kilde KOSTRA



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.

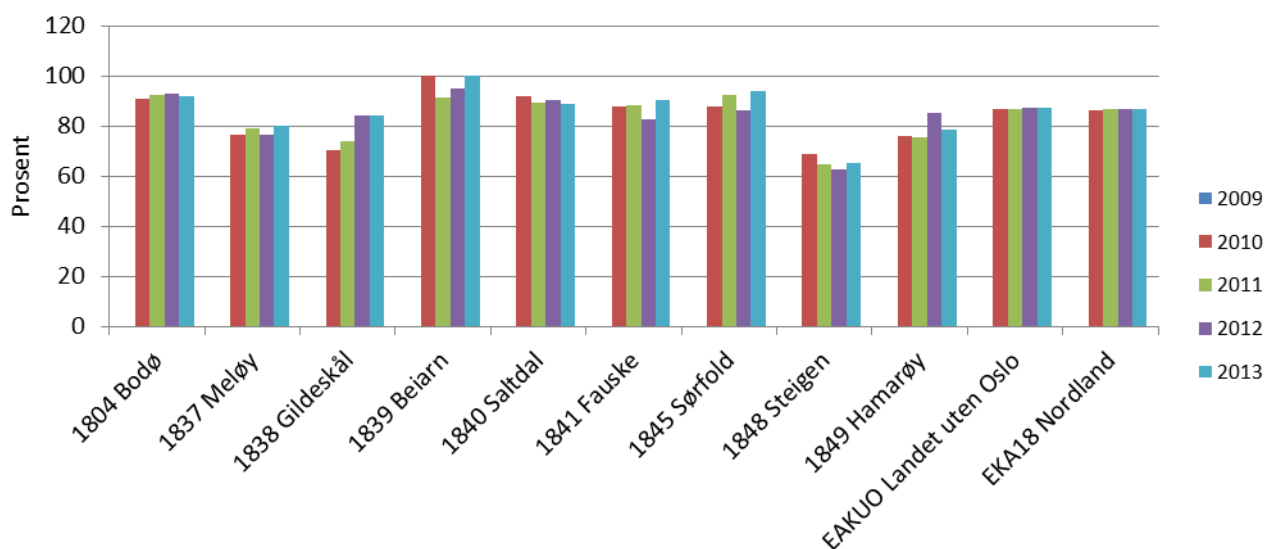
Det neste vi har sett på er spesialundervisning. Dette binder ofte opp store ressurser i forbindelse med grunnskoleopplæring målt i kroner per elev. Ser vi på andelen elever som får spesialundervisning ser vi at det er stor variasjon mellom kommunene.



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 kommunene 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 undervisningstimene 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

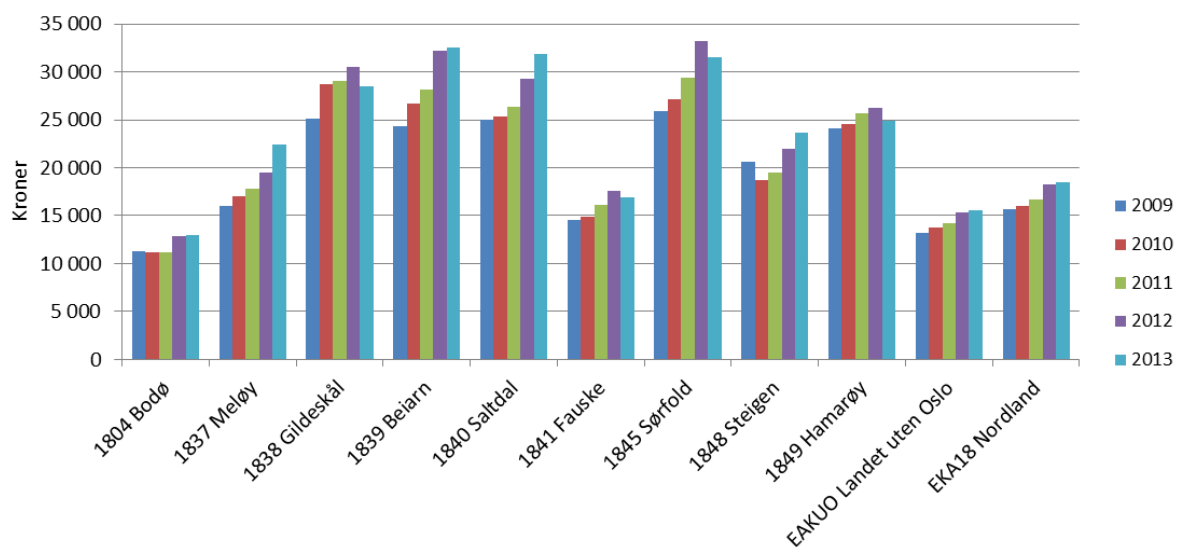
3.4.2. En endret kommunestruktur vil trolig ikke påvirke tjenesteområdet i Salten innenfor grunnskolesektoren

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

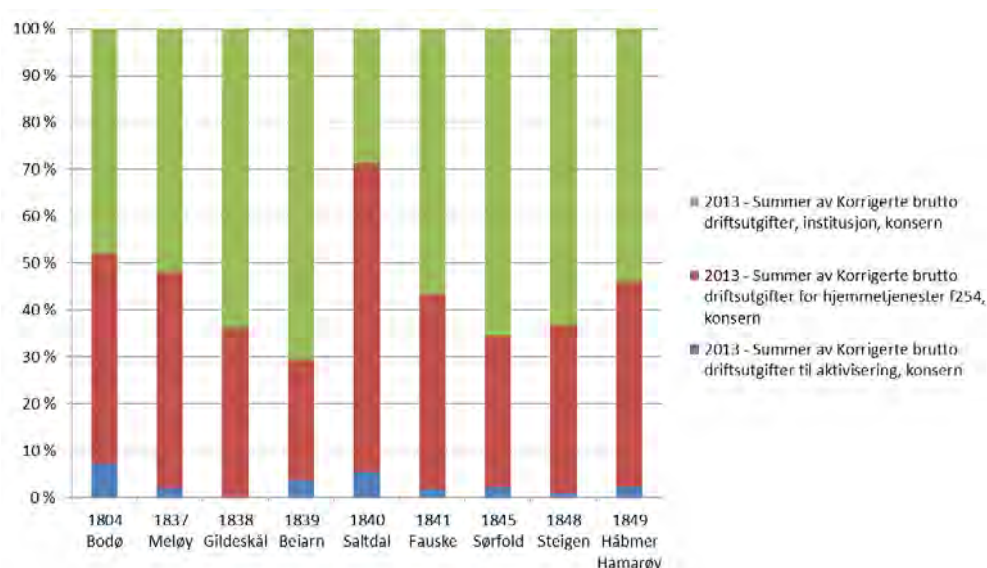
3.5.1. Beskrivelse og forklaring på utgiftsforskjeller

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

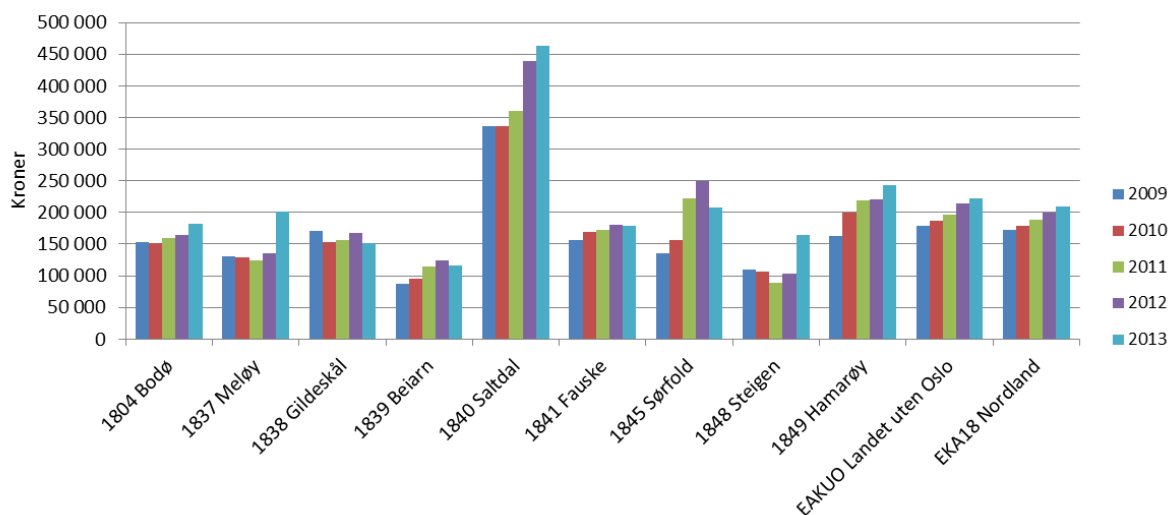
Til tross for at det er tydelige forskjeller mellom kommunene så gir dette nøkkeltallet lite informasjon om hvorfor det er store forskjeller mellom kommunene. Det gir heller ingen forklaring på hvilke tjenesteområder som er mest ressurskrevende for de ulike kommunene. I figuren under har vi illustrert 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 korrigerede 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: Korrigerede brutto driftsutgifter per mottaker av hjemmetjenester fra 2009 til 2013, kilde: KOSTRA

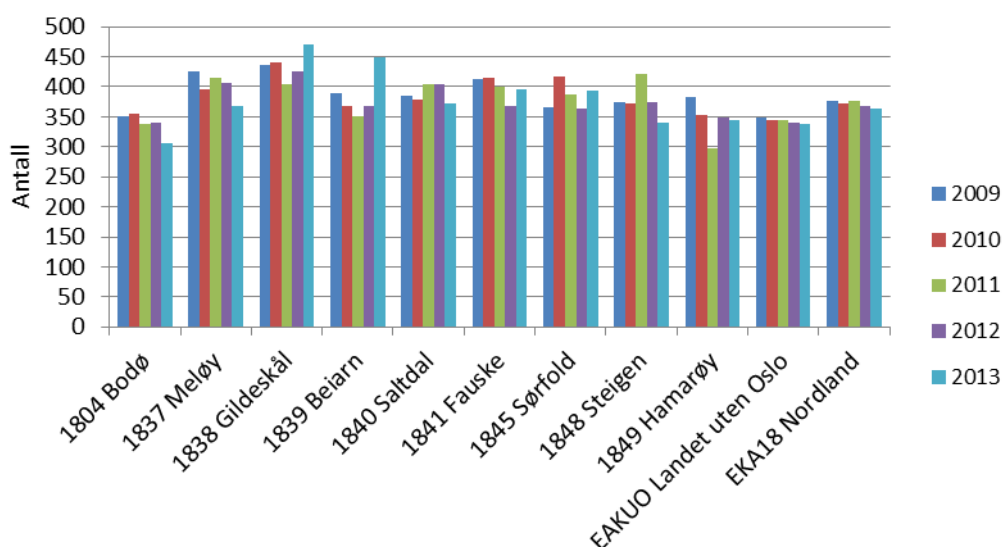
Om vi eksempelvis ser på brutto driftsutgifter per mottaker av hjemmetjenester så er forskjellene mellom kommunene mindre, med unntak av Saltdal kommune. Som vi har kommentert over har Saltdal fortsatt mange vertskommunebeboere. Korrigerer man for tilskudd kommunen mottar for å yte tjenester til denne gruppen kommer Saltdal ned på et nivå som er på linje med Hamarøy. Beiarn har de laveste korrigerede 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

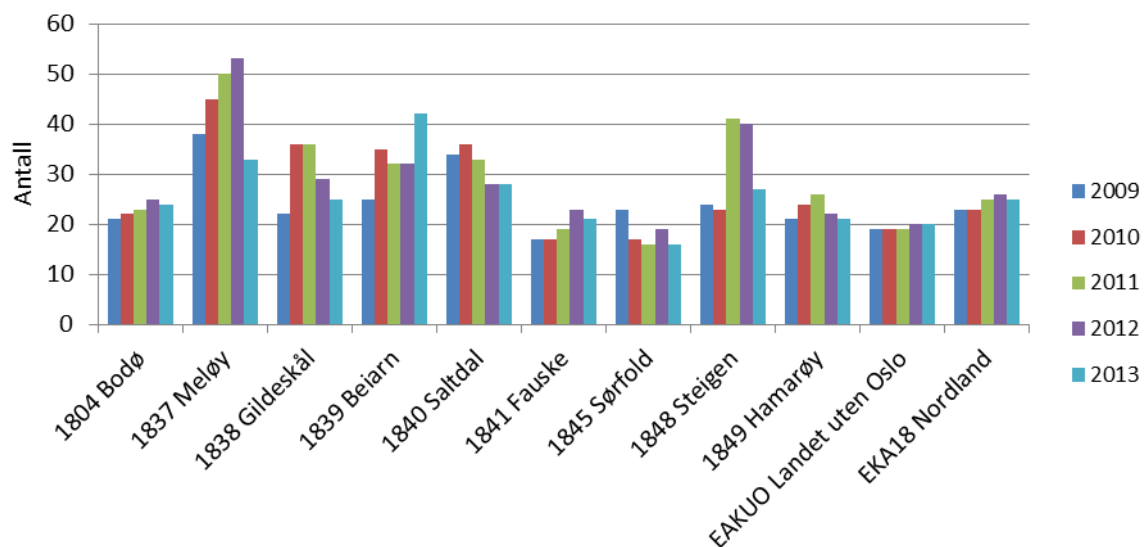
Grafen under viser at det er forholdsvis liten variasjoner mellom kommunene i andel over 80 år som mottar hjemmetjenester.



Figur 24: Mottakere av hjemmetjenester, pr. 1000 innb. 80 år og over., kilde KOSTRA

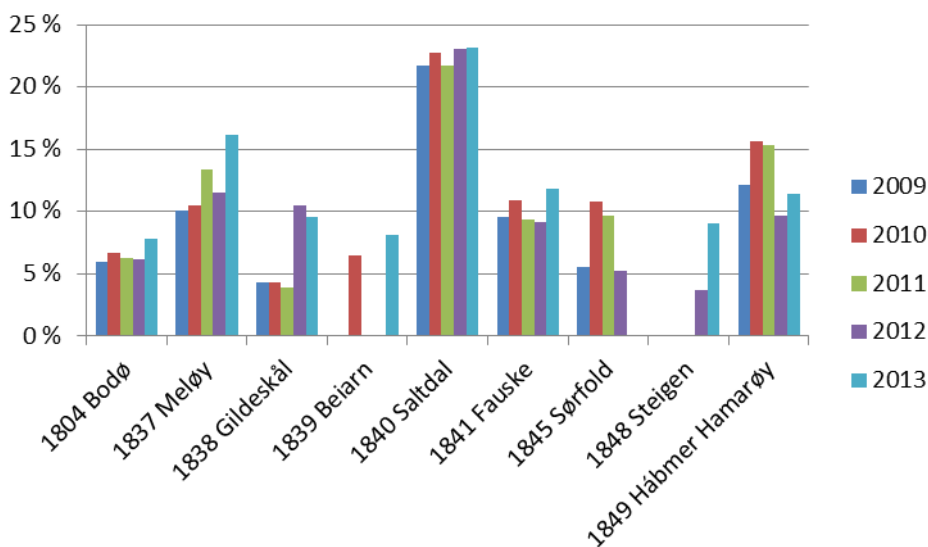
Vi ser i figuren under at Bodø, sammenlignet med de andre Saltenkommunene har en relativ lav andel mottakere av hjemmetjenester i gruppen over 80 år.

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.



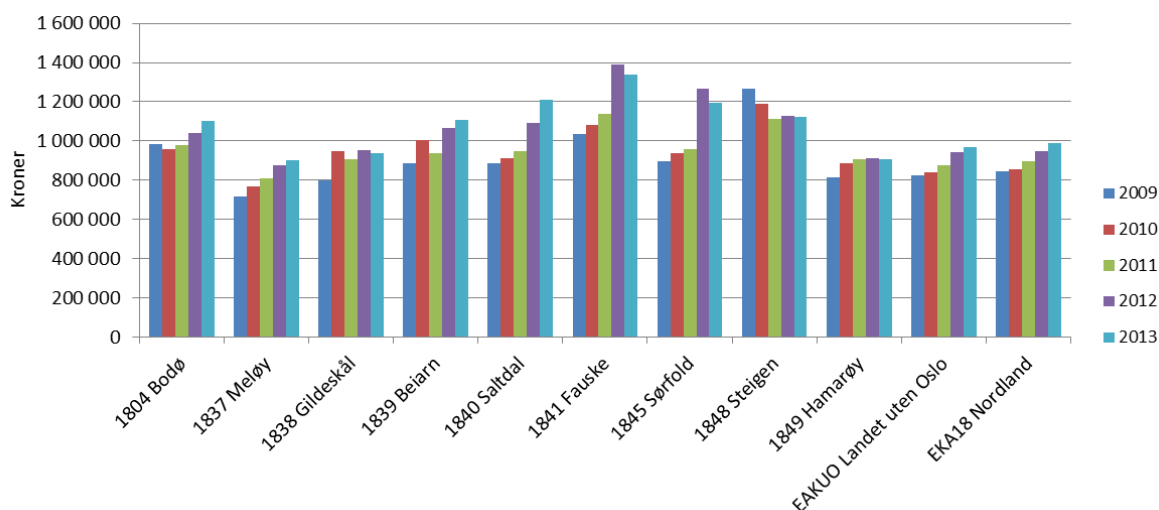
Figur 25: Mottakere av hjemmetjenester, per 1000 innb. 0-66 år, kilde KOSTRA

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.



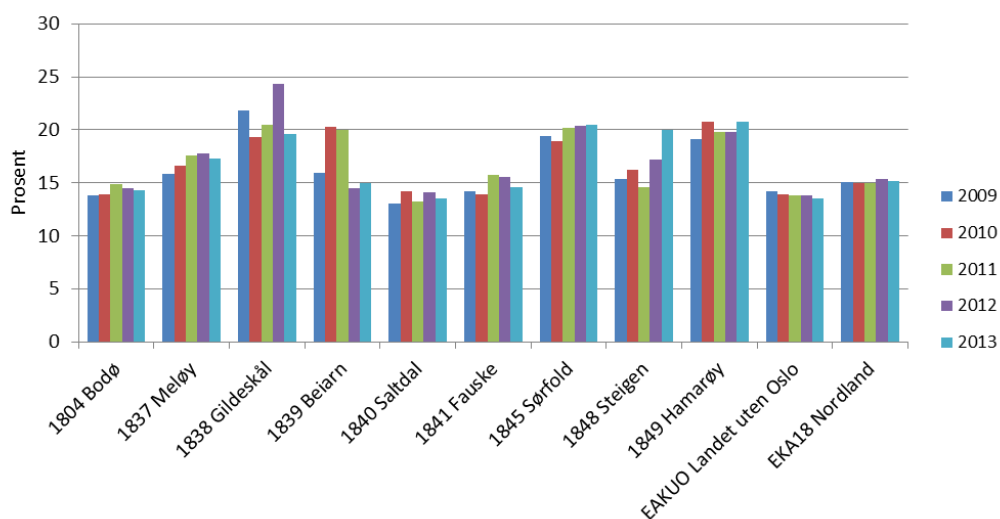
Figur 26: Andel hjemmetjenestemottakere med omfattende bistandsbehov av mottakere av hjemmetjenester i alt, Kilde KOSTRA

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.



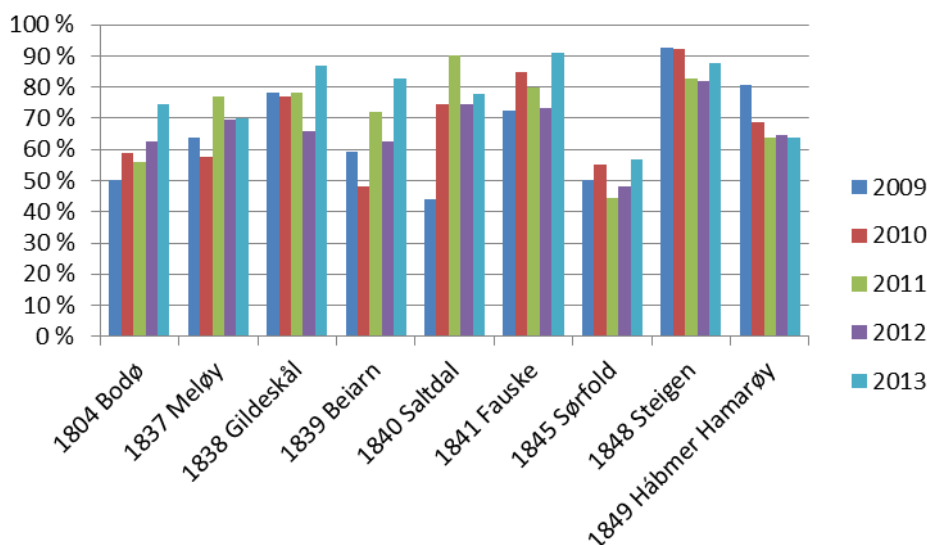
Figur 27: Korrigerte brutto driftsutgifter pr kommunal institusjonsplass fra 2009 til 2013, kilde: KOSTRA

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.



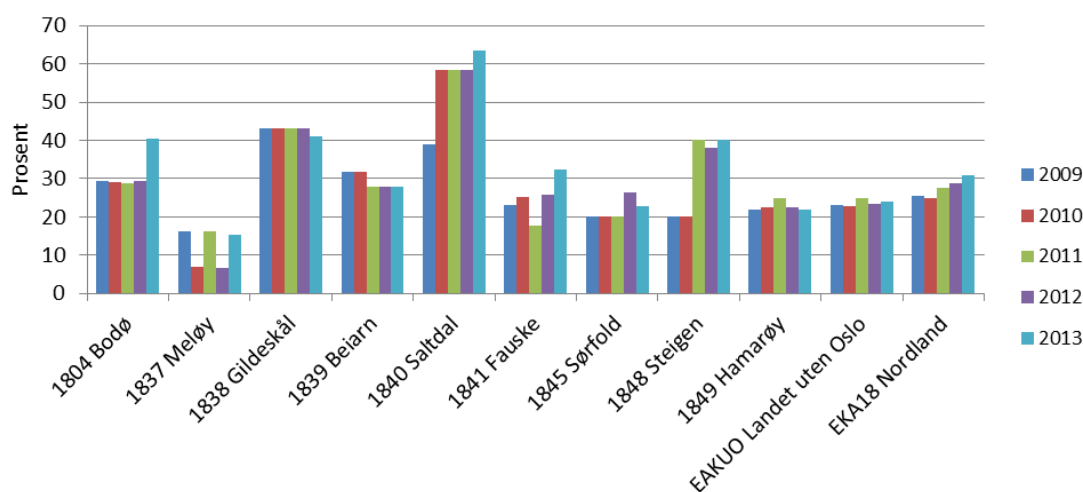
Figur 28: Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon, kilde KOSTRA

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 eldrebeølgen 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.

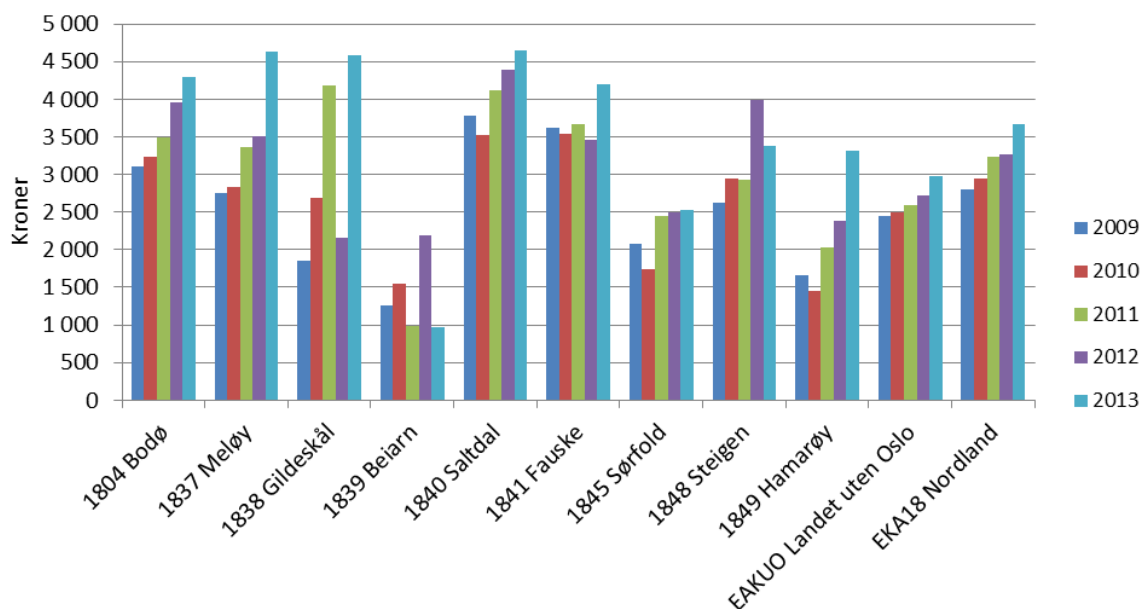
For Salten spesielt så forventer man en relativt stor økning i antall eldre. Dette vil påvirke både behovet for kompetanse og evnen til å tilby kvalitativt gode tjenester. Fra våre samtaler med representanter fra kommunene er det flere som har informert om at man har utfordringer knyttet til rekruttering 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

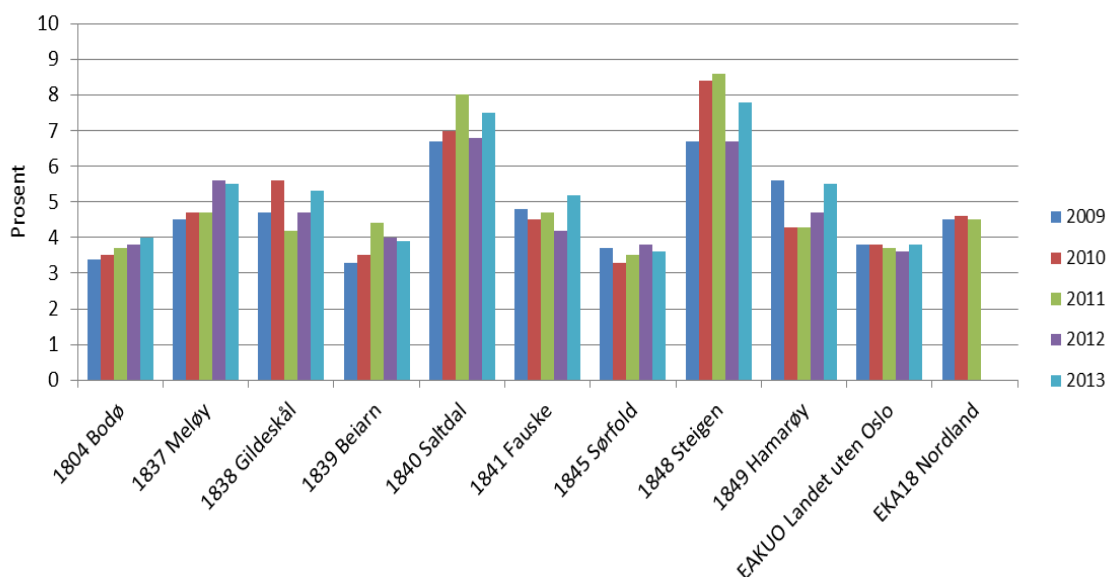
For dette spesifikke området så ser vi at det er store variasjoner mellom kommunene, og disse følger ikke det samme bildet som vi har sett tidligere i gjennomgangen.



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.



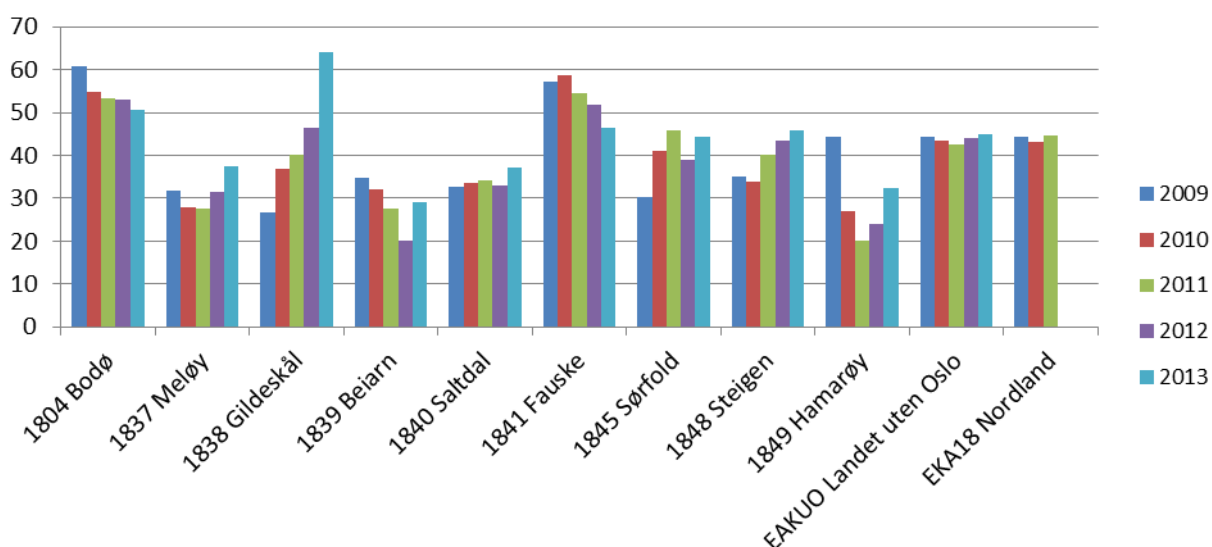
Figur 32: Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggerne 20-66 år, Kilde KOSTRA

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 opphopningsindeks⁹ 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.

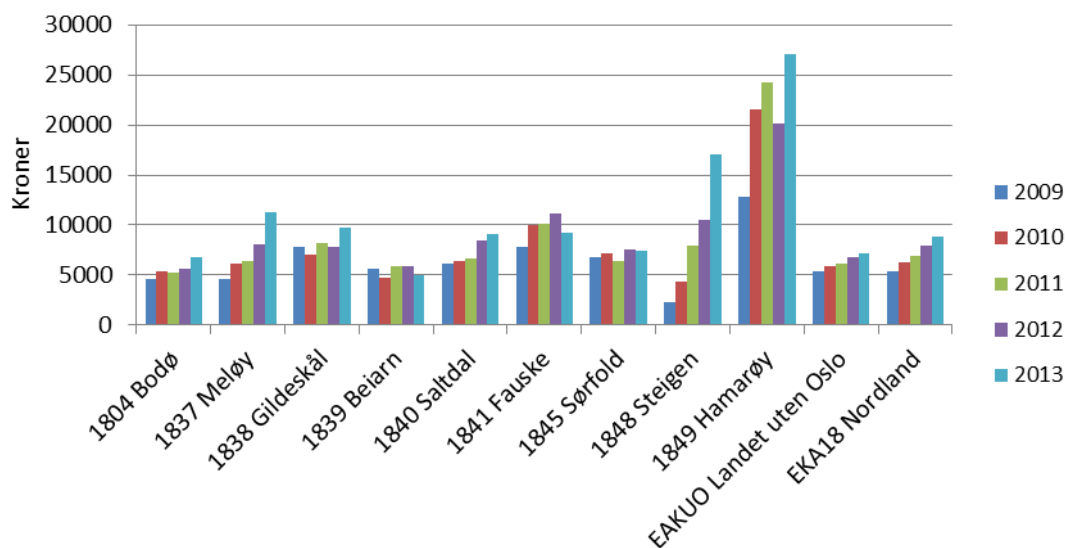
3.6.1. En endret kommunestruktur vil trolig kunne påvirke tjenesteområdet i Salten innenfor sosialtjenesten

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.

⁹ 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.

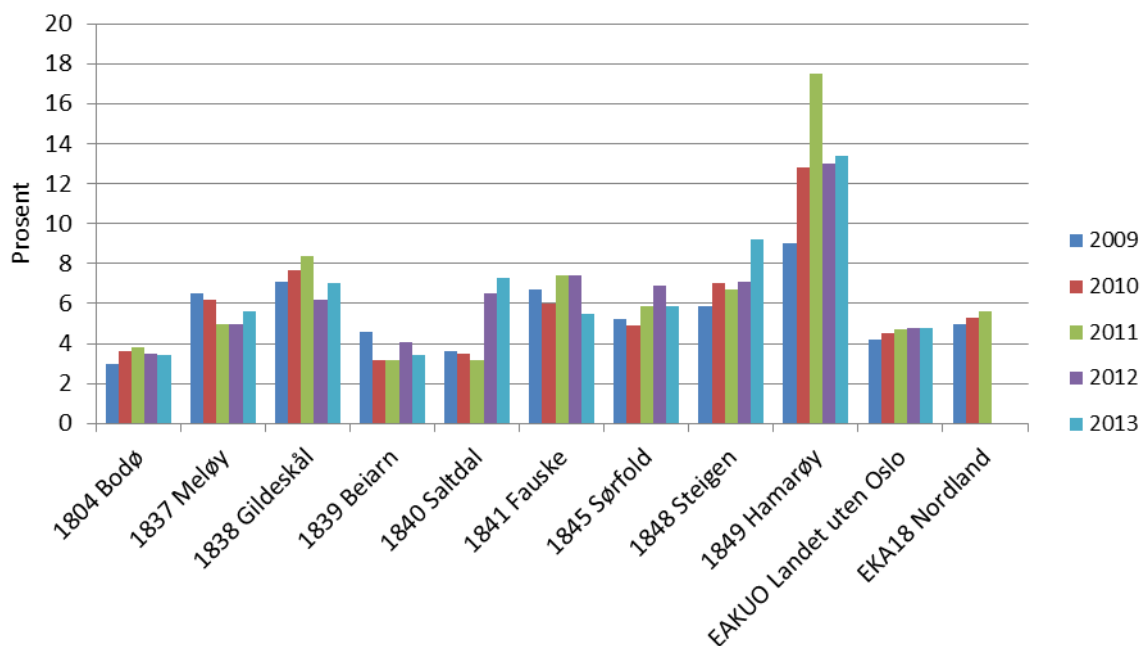


Figur 34: Netto driftsutgifter til barnevernstjenesten per innbygger 0-17 år i perioden fra 2009 til 2013, kilde: KOSTRA

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.

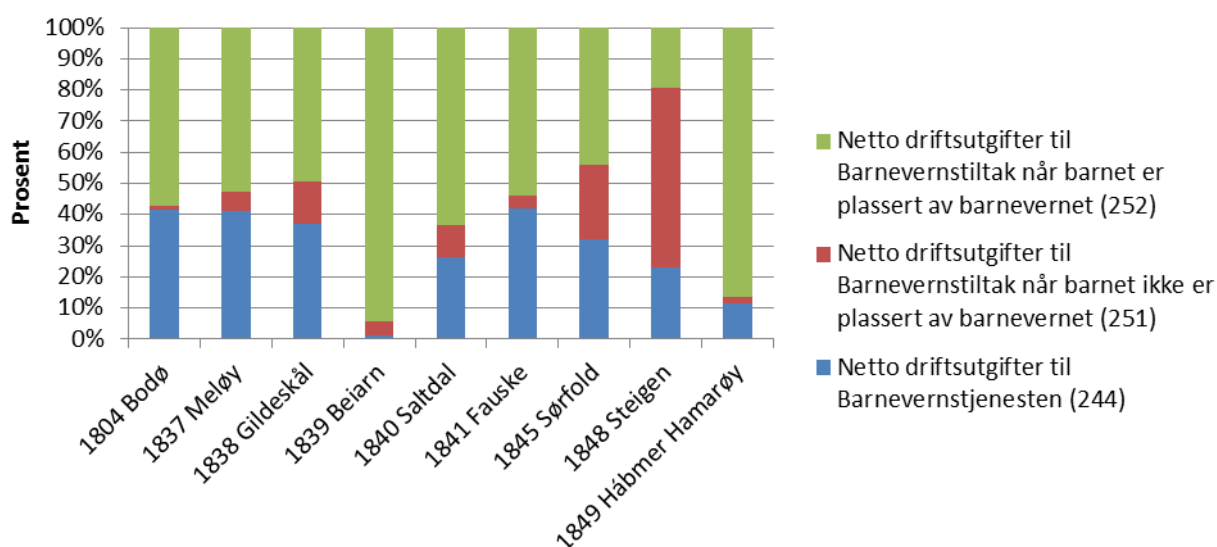
Steigen som er den andre kommunen med høyere forbruk til dette tjenesteområdet, har hatt en markant økning i utgiftene de siste fem årene. Antall barn som har hatt vedtak om tiltak i barnevernet har vært forholdsvis konstant frem til og med 2012, men i løpet av 2013 har det vært en økning på rundt 30 %.



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.

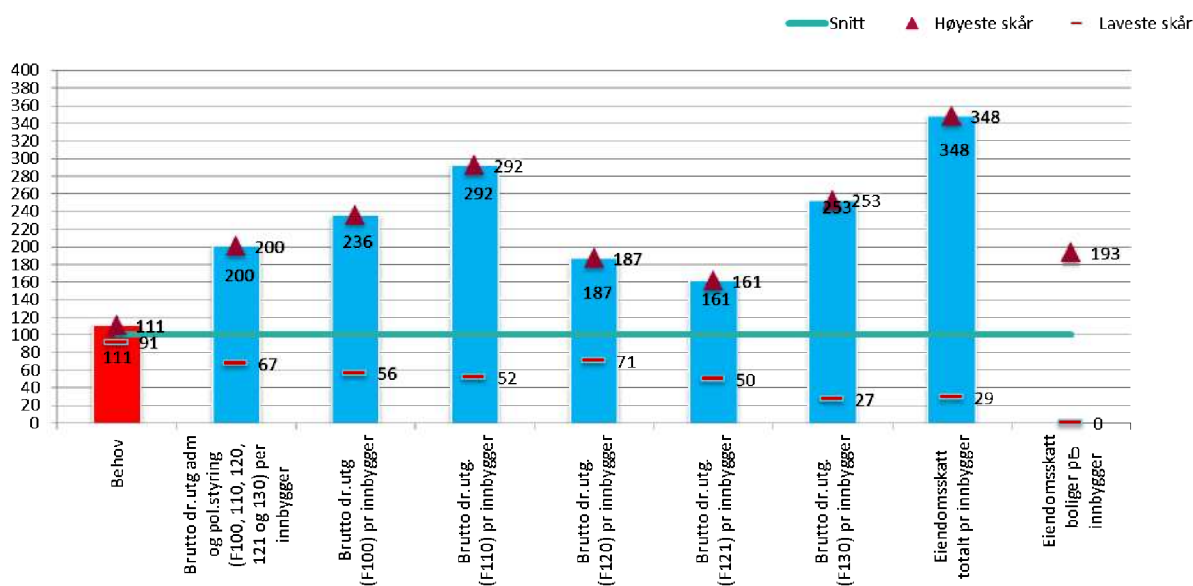
Eksempelvis vil vi benytte oss av tjenesteprofilanalyser i en vurdering av mulig økonomiske besparelser.

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

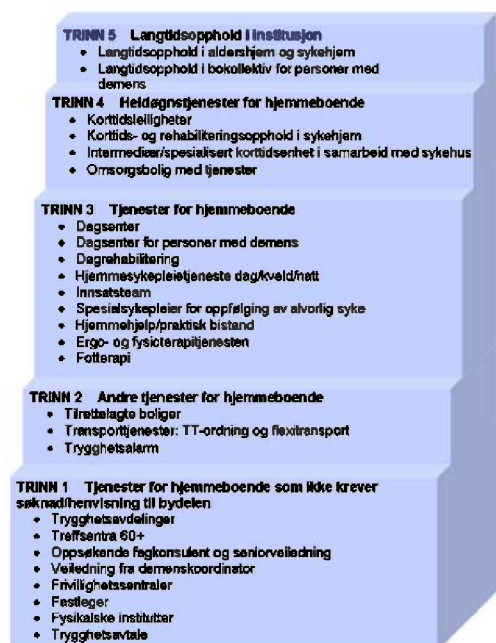
Teoretisk vil små kommuner være bedre egnet til å gi innbyggene sine mer skreddersydde løsninger. Med andre ord påpeker ekspertutvalgets delrapport at små kommuner gir bedre prioriteringseffektivitet.

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:

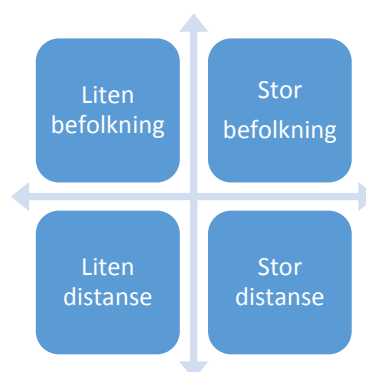
- Rettsikkerhet
- Habilitet
- Forsvarlig og effektiv saksbehandling

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. Etersom 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).

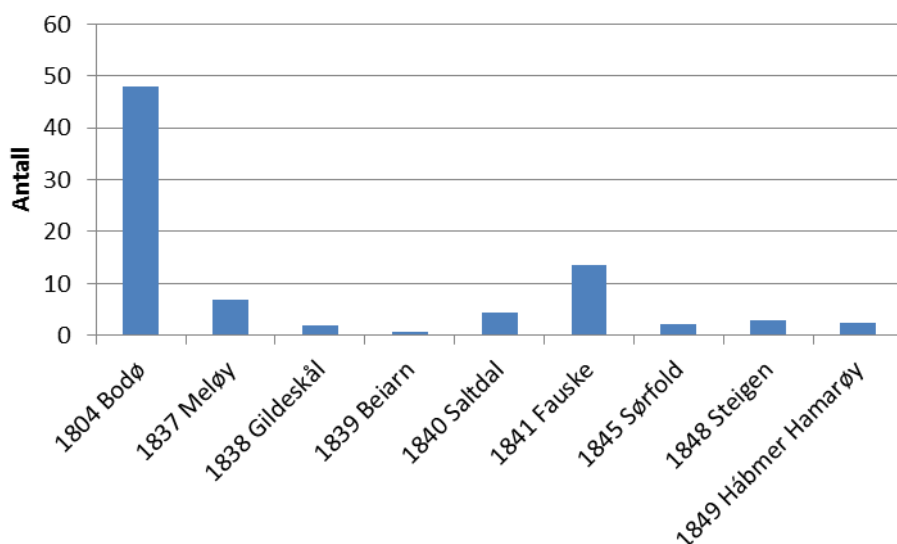
Det er derimot begrenset med empiri knyttet til forskjellen mellom små og store kommuner vedrørende myndighetsutøvelse. Ekspertutvalget fremhever i denne forbindelse noen studier som har tatt for seg barnevernstjenestene. I følge Ekspertutvalget viser disse studiene at kommuner med under 5000 innbyggere 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.

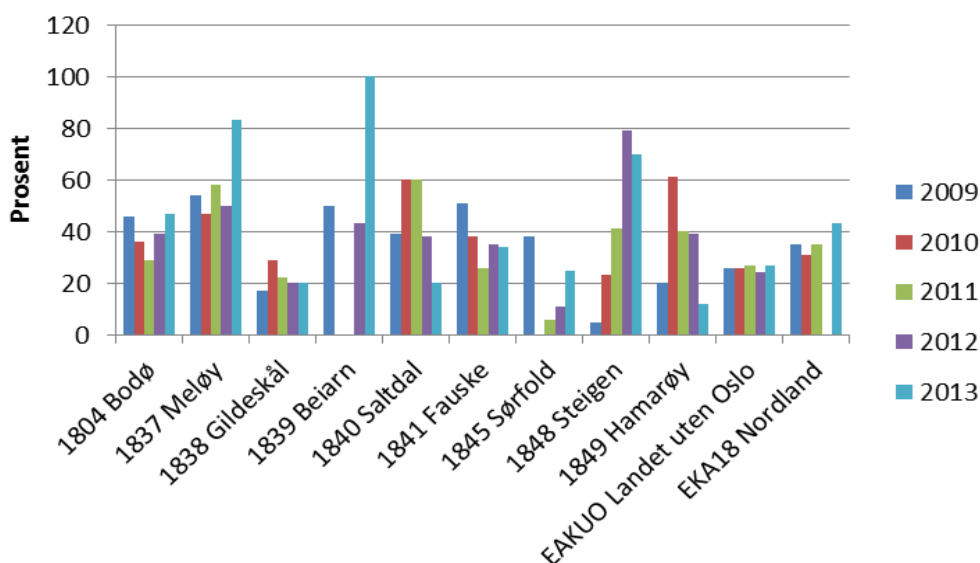


Figur 39: Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0-17 år, Kilde KOSTRA

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.

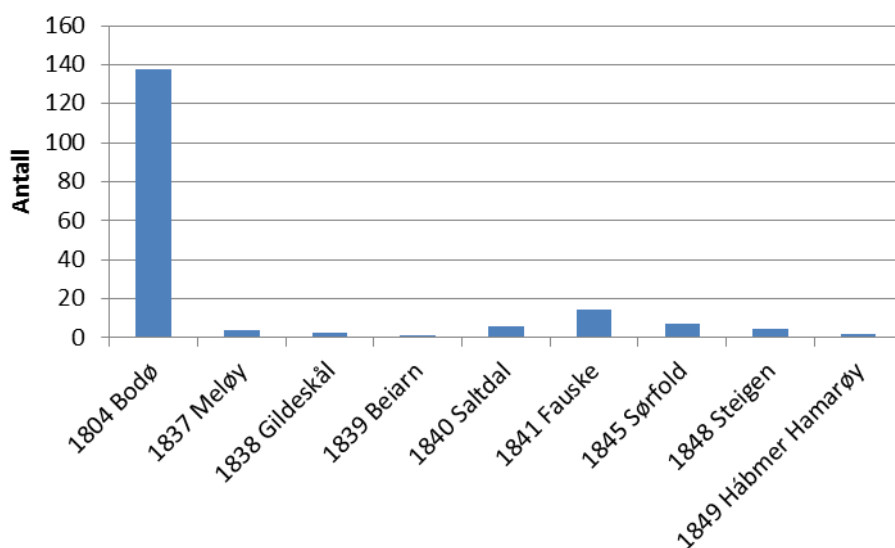
En studie fra NIBR (2001) om småkommuners evne til å ivareta generalistprinsippet, fant at mange mindre kommuner har mindre saksbehandlingsressurser, og at disse kommunene derfor kan ha utfordringer knyttet til å ivareta frister.

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 kontrollutvalgssekretariat, 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. *Tidsskriftet 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.

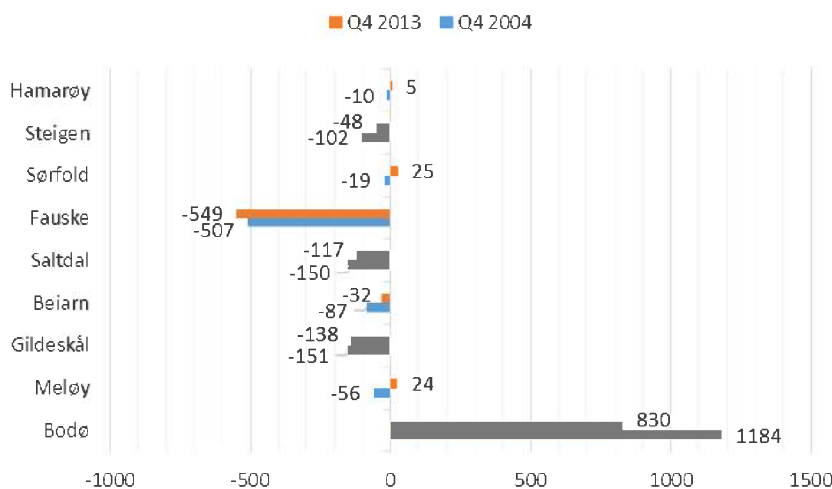
I tabellen under har vi synliggjort inn- og utpendlingen mellom de forskjellige kommune i Salten.

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
Sum Q4 2013	25813	2798	765	443	2026	3731	865	1089	762
Sum Q4 2004	22508	2823	775	408	1949	3346	806	1062	702
Endring	3305	-25	-10	35	77	385	59	27	60

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.

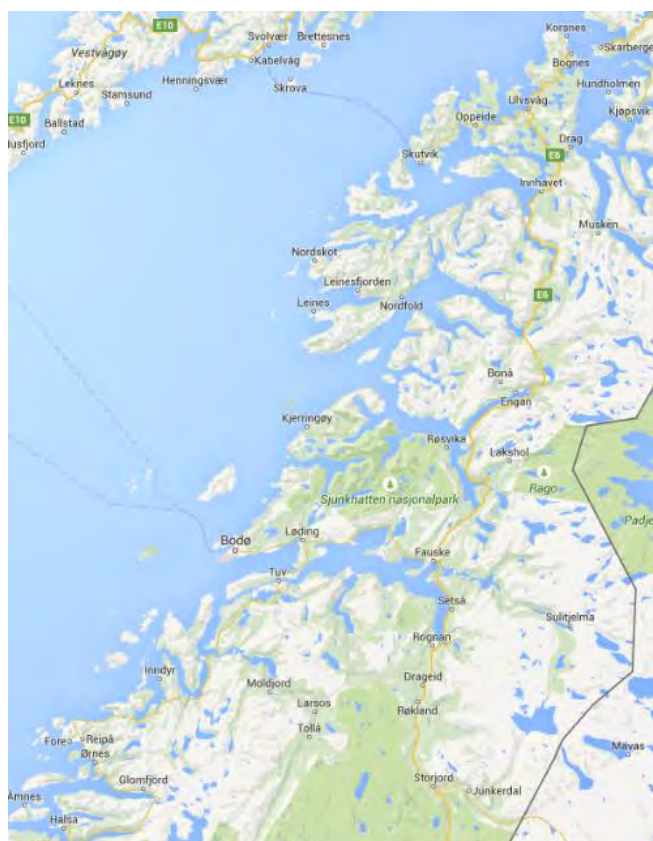


Figur 1: Oversikt over utviklingen i nettopending fra Q4 2004 til Q4 2013. Kilde SSB

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
SUM	324	1058	1011	2393	2382	11

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 bredbånd¹

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

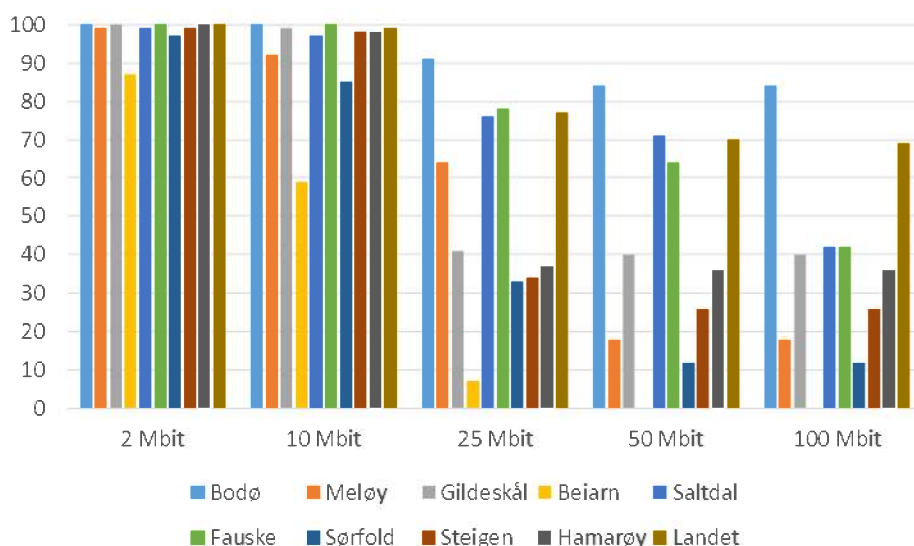
Kommunikasjon ved hjelp av satellitt har for mange som bor i utkantstrøk blitt den beste tekniske løsningen for å få tilgang til bredbånd. Husstander som har satellittdekning kan oppnå en nedstrøms kapasitet på 20 Mbit/s gjennom denne aksessformen. Det finnes fortsatt enkelte områder som ikke kan benytte 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.

¹ 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 spørsmålsteget 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

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.

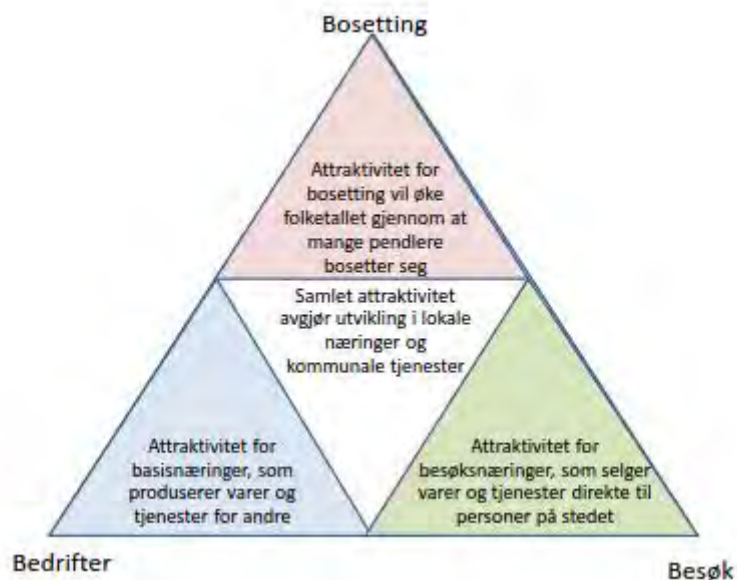
Kommuner	Rangering i landet
Bodø	191
Saltdal	213
Fauske	225
Hamarøy	230
Sørfold	298
Steigen	314
Meløy	327
Gildeskål	345
Beiarn	393

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

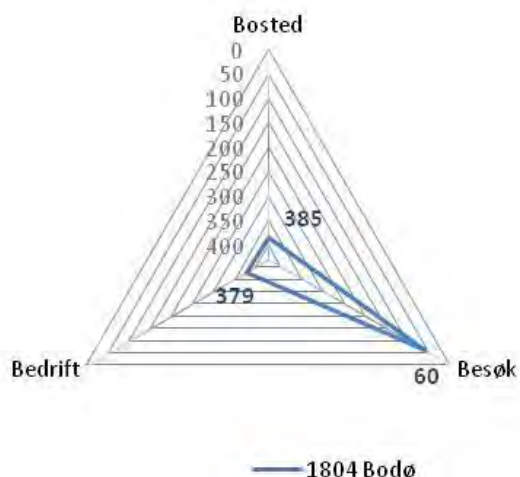
Attraktivitetspyramiden er en modell for å forstå steders utvikling, vekst eller nedgang utviklet av Telemarksforsking. Ideen bak attraktivitetspyramiden er at steder utvikler seg i henhold til deres attraktivitet lang tre dimensjoner: Besøk, bosetting og bedrifter.



Figur 4: Attraktivitetspyramiden. Kilde: Telemarksforsking

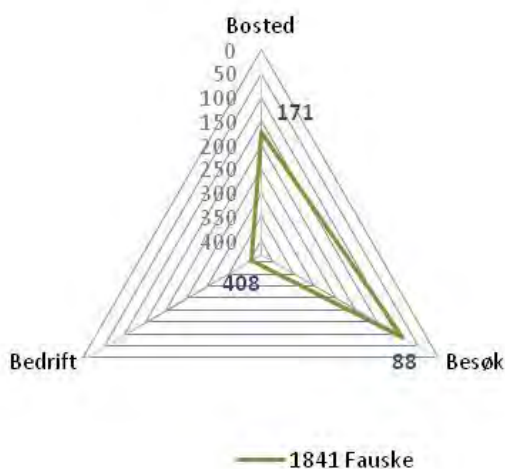
Steder kan være attraktive for bedrifter og kan trekke til seg næringsliv som produserer varer og tjenester som selges ut av regionen. Dette generer arbeidsplasser som bidrar til bosetting og arbeidsplasser i lokal tjenesteyting. Steder som er attraktive for besøk vil få høy aktivitet i det næringslivet 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.



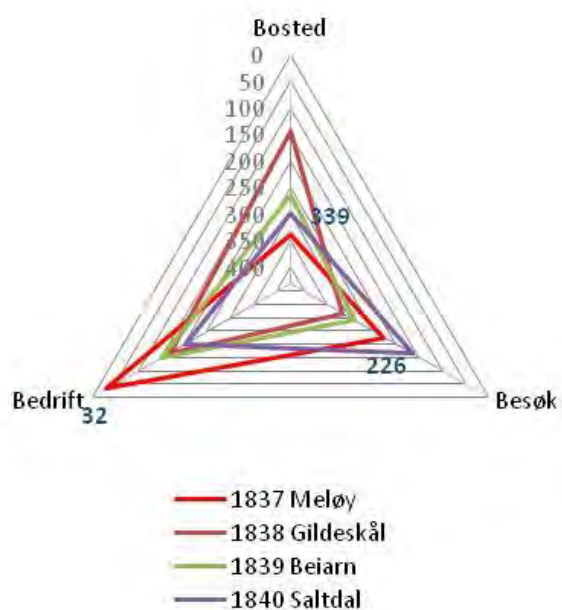
Figur 5: Profil til Bodø 2009. Kilde: Telemarksforsking

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.



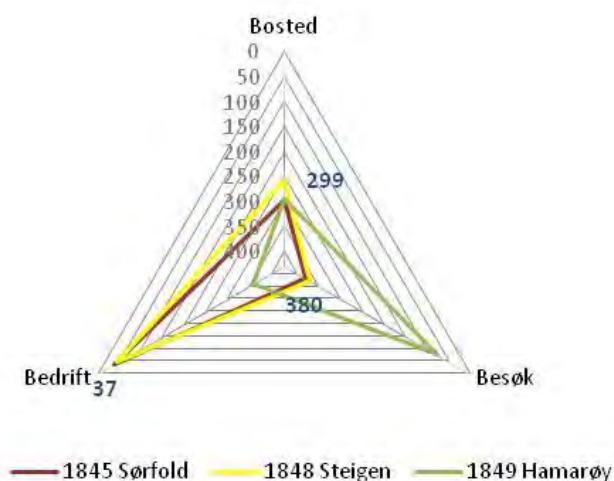
Figur 6: Profil til Fauske 2009. Kilde: Telemarksforsking

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 konjunkturoendringer 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.

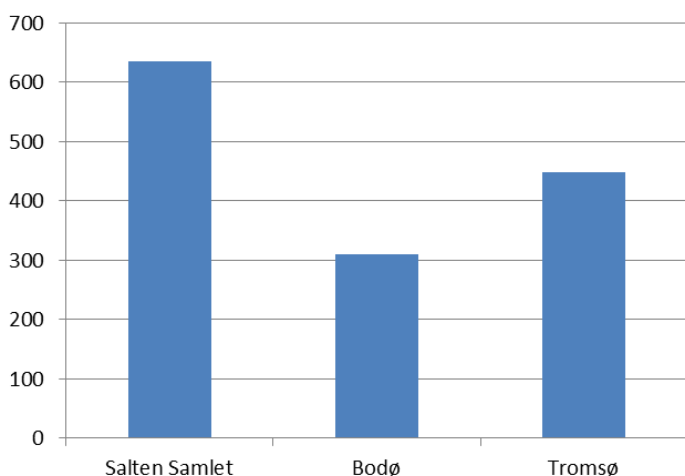
En av de store utfordringene for kommunene i årene fremover vil blant annet være den forventede eldrebølgen. Flere forskere og kommentatorer har påpekt at offentlig sektor ikke klarer dette alene. Som et alternativ til stadig høyere skatter diskuteres alternative modeller. I Storbritannia ble «Big Society» 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.

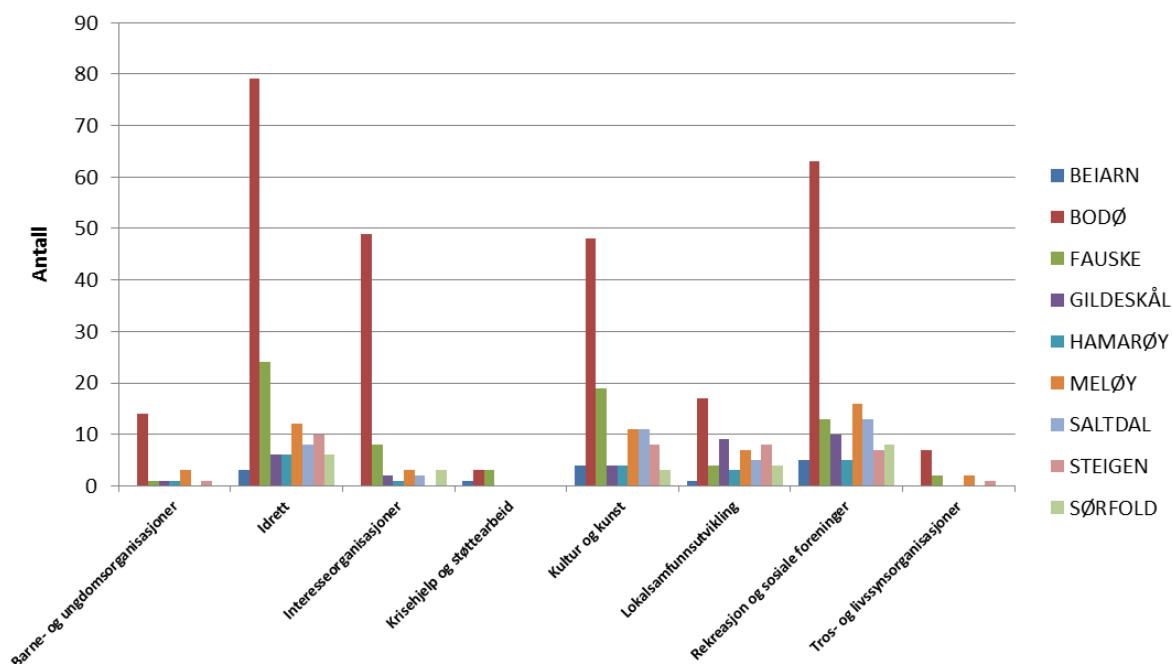
4.2. Oversiktsbilde over aktivitetsnivå

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.



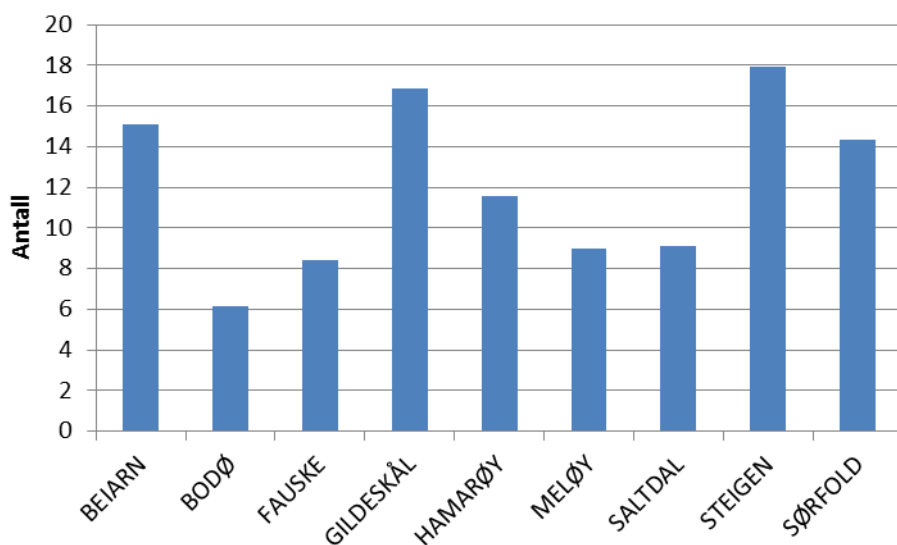
Figur 9: Oversikt over registrerte lag og foreninger, Kilde Enhetsregisteret

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 frivillighetsentral
- 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.

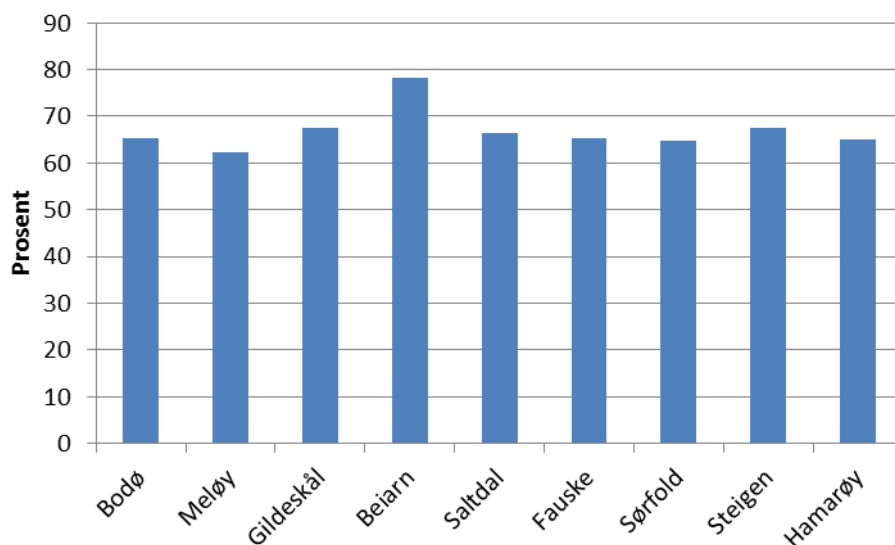
Når vi skal evaluere konsekvenser for lokaldemokratiet i Salten har vi tatt utgangspunkt i noen av ekspertutvalgets kriterier som danner grunnlaget for at en kommune skal kunne ivareta sin rolle som demokratisk arena, herunder:

- 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
Bodø	13	9	9	1	1	2	1	0	3	0
Meløy	6	4	8	2	3	1	1	0	0	0
Gildeskål	5	3	3	0	2	1	2	0	0	1
Beiarn	7	0	0	0	4	0	0	0	0	4
Saltdal	10	3	9	1	2	2	0	0	0	0
Fauske	11	4	6	1	0	1	1	0	1	6
Sørfold	12	2	3	0	3	1	0	0	0	0
Steigen	4	1	1	1	3	1	3	2	1	0
Hamarøy	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
Bodø	39	50090	1284
Meløy	25	6461	258
Gildeskål	17	2023	119
Beiarn	15	1068	71
Saltdal	27	4744	176
Fauske	31	9610	310
Sørfold	21	1956	93
Steigen	17	2539	149
Hamarøy	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, formannskapet 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.

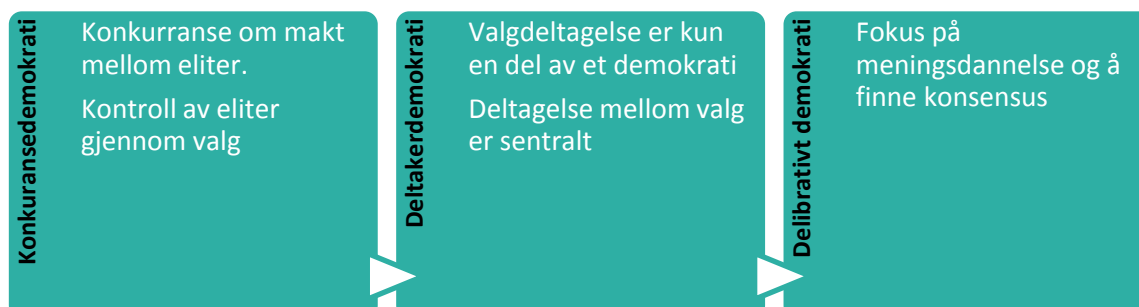
Bodø	Meløy	Gildeskål	Beiarn	Saltdal	Fauske	Sørfold	Steigen	Hamarøy
Bystyret	Kommunesstyret	Kommunestyret	Kommunestyret	Kommune-styret	Kommunestyret	Kommunestyret	Kommunestyret	Kommunesstyret
Formannskapet	Formannskapet	Formannskapet	Formannskapet	Formannskapet	Formannskapet	Formannskapet	Formannskapet	Formannskapet
Organisasjonsutvalg	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).

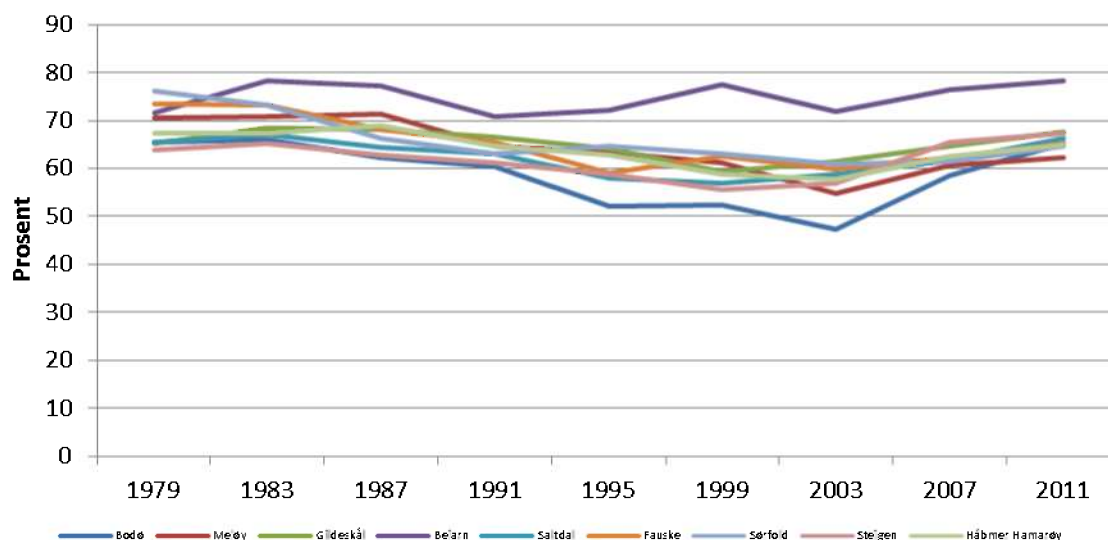
På den andre side er det flere faktorer som påvirker lokalpolitisk deltagelse som det finnes empiri på. Dette er eksempelvis:

- 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

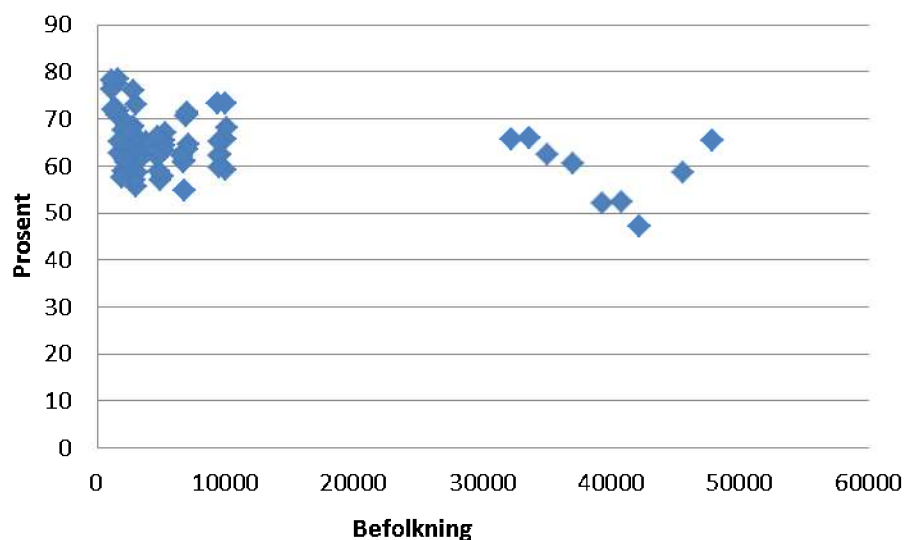
Ser vi først på valgdeltagelse (direkte deltagelse) i norske kommuner totalt sett, så har valgdeltagelsen historisk sett vært høyere i mindre kommuner (Delrapport fra ekspertutvalget 2014). Tall fra kommunene i Salten viser også at valgdeltagelsen i Bodø kommune har vært noe lavere sammenlignet med de 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 dagens 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

Steigen	1	0
Hamarøy	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
Bodø	8,8	7,9	8,1
Meløy	7,5	7,7	6,4
Gildeskål	7,1	6,0	6,7
Beiarn	5,5	4,2	4,0
Saltdal	9,1	6,2	4,6
Fauske	8,4	7,7	7,9
Sørfold	5,6	6,5	7,6
Steigen	8,1	5,2	5,0
Hamarøy	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 %
Bodø	307	317	3 %
Meløy	208	161	-23 %
Gildeskål	102	114	12 %
Beiarn	63	60	-5 %
Saltdal	168	123	-27 %
Fauske	238	246	3 %
Sørfold	137	160	17 %
Steigen	88	85	-3 %
Hamarøy	116	105	-9 %

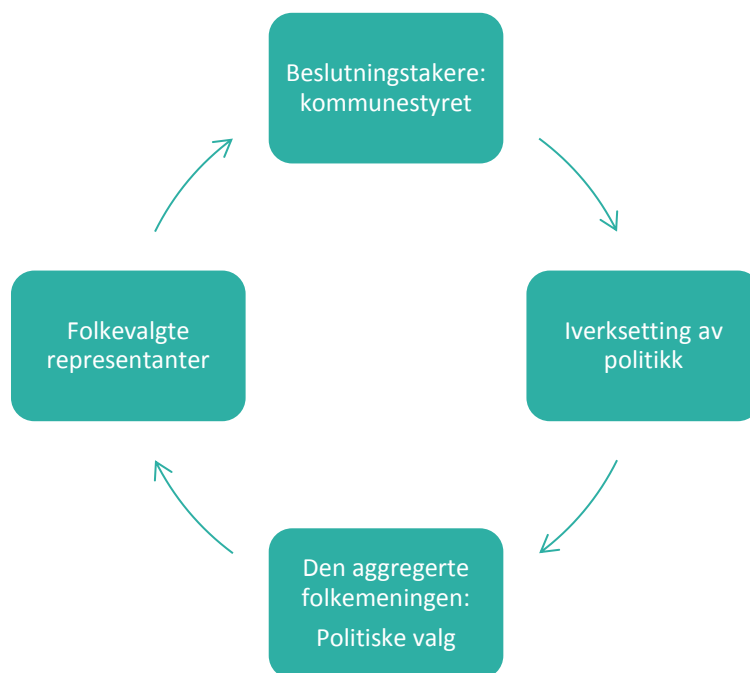
Tabell 7: Utviklingen av antall listekandidater til kommunevalg, kilde SSB

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 rekruttering blant yngre grupper. Vi vet også at de fleste kommunene i Salten vil ha en stor utfordring vedrørende den forventede eldreboelgen. 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?

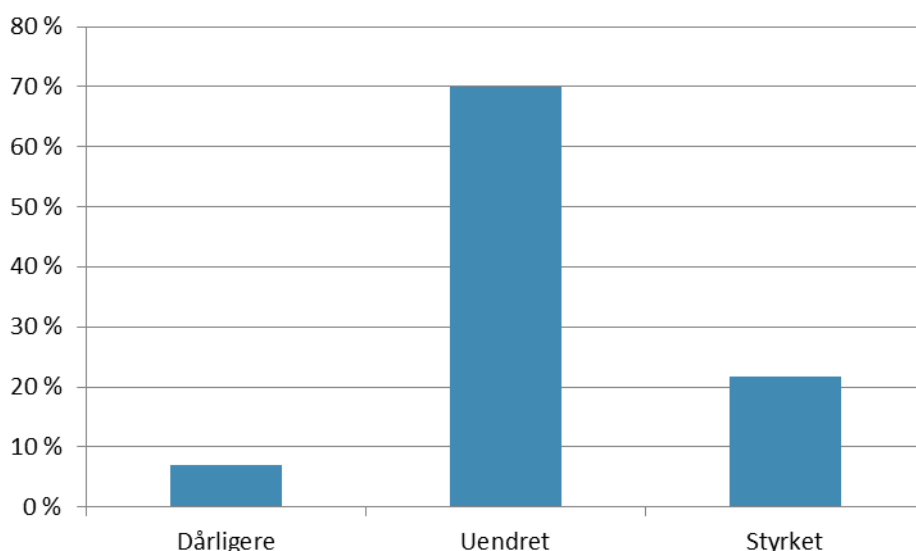
Ved eventuelle kommunesammenslåingsprosesser i Salten vil det potensielt være mange som frykter en svekkelse av lokaldemokratiet. Ekspertutvalget peker også på undersøkelser fra Danmark som viser at mange opplevde en økt avstand mellom innbyggerne og de folkevalgte. Til tross for dette har vi sett at 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:
Foreningsbasert lokalutvalgsmodell	Grendeutvalg,	✓ Informasjon
	Lokalsamfunnsutvalg	✓ Initiativ
	Utviklingslag	✓ Diskusjonsfora
Organ med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar (et ytre ledd av kommunen)	Kommunedeler	✓ Link mellom folkelig engasjement og representative organer
		✓ Fellesskaps- og identitetsskapende
		✓ Delegert ansvar for budsjett eller tjenester
		✓ En viss beslutningskompetanse

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 debathefte "*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 debatheftet, er tilgjengelige på 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).

Antall kommuner og innbyggere i sammenslåingen	0-19 999 innbyggere	20- 49 999 innbyggere	50- 99 999 innbyggere	Over 100 000 innbyggere
2 kommuner	20 000 000	25 000 000	30 000 000	35 000 000
3 kommuner	30 000 000	35 000 000	40 000 000	45 000 000
4 kommuner	40 000 000	45 000 000	50 000 000	55 000 000
5 eller flere kommuner	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.

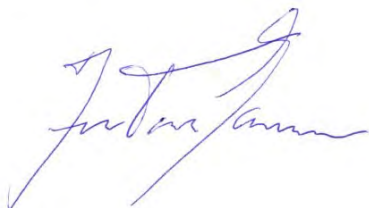
I desember vil departementet komme med en ny veileder som tar for seg fasen etter at det er gjort nasjonalt vedtak om sammenslåing og fram til en ny kommune er etablert. Her vil vi redegjøre for prosess og saksgang i en sammenslåingsprosess; hvilke vedtak må fattes, hvilke organer må og kan opprettes 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



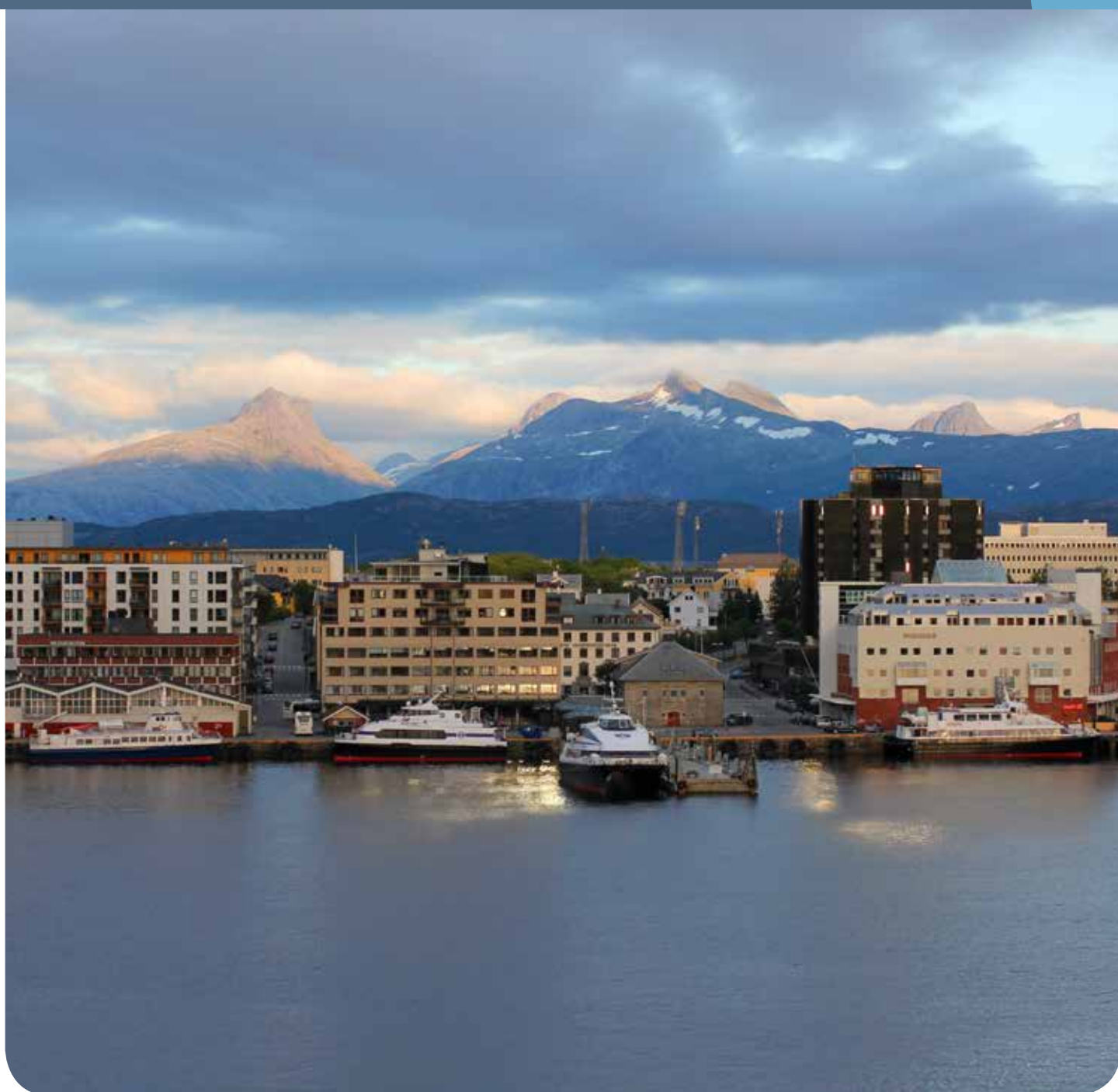
Jan Tore Sanner

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

Sluttrapport fra ekspertutvalg

Kriterier for god kommunestruktur

Desember 2014



Innholdsfortegnelse

1	Utvalgets mandat og arbeid	4
1.1	Mandat og sammensetning av ekspertutvalget	4
1.2	Utvalgets forståelse og avgrensninger av mandatet.....	5
1.3	Nærmere om utvalgets forståelse av hva oppgaveoverføring innebærer	6
1.4	Nærmere om det finansielle ansvarsprinsipp og økonomisk rammestyring	7
1.5	Utvalgets arbeid	8
1.6	Delrapporten fra ekspertutvalget – kriterier for en god kommunestruktur	9
2	Om oppgavefordeling	22
2.1	Den norske kommunemodellen i et europeisk perspektiv	22
2.2	Arbeid med endringer i oppgavefordelingen etter år 2000	27
2.2.1	NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune	27
2.2.2	St.meld. nr. 31 (2000–2001) Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling	30
2.2.3	St.meld. nr. 19 (2001–2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå	30
2.2.4	Forvaltningsreformen	31
2.2.5	Endringer i kommunenes oppgaver etter år 2000	33
2.3	Oppgaveendringer i den danske kommunereformen	34
2.3.1	Kommunenes ansvar	35
2.3.2	Regionenes ansvar	38
2.3.3	Statens ansvar	39
2.4	Oppgaveendringer i den finske kommunereformen.....	42
3	Tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse.....	43
3.1	Innledning	43
3.2	Psykisk helsevern.....	45
3.2.1	Beskrivelse av dagens oppgaveløsning	45
3.2.2	Relevante kriterier for god oppgaveløsning	48
3.2.3	Utvalgets vurderinger	53
3.3	Tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB).....	56

3.3.1	Beskrivelse av dagens oppgaveløsning	56
3.3.2	Relevante kriterier for god oppgaveløsning	57
3.3.3	Utvalgets vurderinger	61
3.4	Habilitering og rehabilitering.....	62
3.4.1	Beskrivelse av dagens oppgaveløsning	62
3.4.2	Relevante kriterier for god oppgaveløsning	65
3.4.3	Utvalgets vurderinger	66
3.5	Hjelpemidler	69
3.5.1	Beskrivelse av dagens oppgaveløsning	69
3.5.2	Relevante kriterier for god oppgaveløsning	71
3.5.3	Utvalgets vurderinger	76
3.6	Barnevern	79
3.6.1	Beskrivelse av dagens oppgaveløsning	79
3.6.2	Relevante kriterier for god oppgaveløsning	83
3.6.3	Utvalgets vurderinger	87
3.7	Arbeidsmarkedstiltak	90
3.7.1	Beskrivelse av dagens oppgaveløsning	90
3.7.2	Relevante kriterier for god oppgaveløsning	97
3.7.3	Utvalgets vurderinger	99
3.8	Videregående opplæring	102
3.8.1	Beskrivelse av dagens oppgaveløsning	102
3.8.2	Relevante kriterier for god oppgaveløsning	106
3.8.3	Utvalgets vurderinger	116
4	Samfunnsutvikling.....	123
4.1	Innledning	123
4.2	Kollektivtransport	128
4.2.1	Beskrivelse av dagens oppgaveløsning	128
4.2.2	Relevante kriterier for god oppgaveløsning	131
4.2.3	Utvalgets vurderinger	133
4.3	Fylkesveier	137
4.3.1	Beskrivelse av dagens oppgaveløsning	137
4.3.2	Relevante kriterier for god oppgaveløsning	139

4.3.3	Utvalgets vurderinger	142
4.4	Virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling.....	145
4.4.1	Beskrivelse av dagens oppgaveløsning	145
4.4.2	Relevante kriterier for god oppgaveløsning	148
4.4.3	Utvalgets vurderinger	150
5	Kommunen som demokratisk arena	153
5.1	Relevante kriterier.....	153
5.1.1	Lokal politisk styring	154
5.1.2	Bred oppgaveportefølje	156
5.1.3	Rammestyring av kommunene	157
5.2	Utvalgets vurderinger.....	162
6	Utvalgets kriterier og vurderinger	164
6.1	Kriterier og anbefalinger i delrapporten.....	164
6.2	Kriterier og vurderinger i sluttrapporten.....	165
6.3	Konsekvenser av utvalgets vurderinger	168

1 Utvalgets mandat og arbeid

1.1 Mandat og sammensetning av ekspertutvalget

Kommunal- og moderniseringsdepartementet satte 3. januar 2014 ned et ekspertutvalg som på fritt faglig grunnlag skulle foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene. Utvalget leverte 31. mars 2014 delrapporten *Kriterier for en god kommunestruktur*. Samme dag fikk utvalget følgende tilleggsmandat:

Tilleggsmandat for ekspertgruppe for kommunereformen

Bakgrunn

I Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMDs) mandat for ekspertutvalget heter det at utvalget i sin sluttrapport skal vurdere kriterier kommunene bør oppfylle for å ivareta mulige nye oppgaver. Videre er det varslet at departementet vil konkretisere denne delen av oppdraget nærmere etter at utvalget har levert sin første delutredning.

Ytre rammer

I Sundvolden-erklæringen står det at: ”Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner”. Det er besluttet at aktuelle departementer skal starte et arbeid med å kartlegge og vurdere nye oppgaver til mer robuste kommuner. Det tas sikte på at KMD fremmer en melding til Stortinget om arbeidet i vårsesjonen 2015.

Departementet legger til grunn at arbeidet skal ta utgangspunkt i retningslinjene for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene, som ble lagt fram av Oppgavefordelingsutvalget i NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. I tillegg legger departementet til grunn at endringer i oppgavefordelingen bør bidra til redusert byråkrati og økt effektivitet. Rammestyring (juridisk og økonomisk) av kommunene bør legges til grunn ved overføring av nye oppgaver til mer robuste kommuner.

Oppgavefordelingsutvalgets retningslinjer er følgende (kort oppsummert):

- 1) oppgaver skal legges på lavest mulige effektive nivå,
- 2) oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer (dvs. kommuner og fylkeskommuner),
- 3) oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar,
- 4) staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning,
- 5) oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan,

- 6) oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsnivå,
- 7) det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen (det finansielle ansvarsprinsipp).

Oppdraget

Med utgangspunkt i kriteriene fra første delutredning, skal ekspertutvalget vurdere om det er behov for tilleggskriterier/sektorkriterier, eventuelt justeringer av kriteriene fra første delutredning, for å kunne overføre nye oppgaver til kommunene.

Som grunnlag for denne vurderingen, skal ekspertutvalget på faglig grunnlag analysere og vurdere eksempler på enkelte oppgaver som det kan være aktuelt å overføre til kommunene, forutsatt større og mer robuste kommuner. Utvalget skal vurdere eksempler på oppgaver innenfor tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling.

KMD kan i tillegg spesifisere bestemte oppgaver som utvalget skal analysere og vurdere.

Som fastsatt i hovedmandatet, skal ekspertutvalget levere sin sluttrapport til KMD innen 1. desember 2014.

Utvalgets sammensetning

Ekspertutvalget ledes av professor Signy Irene Vabo ved Høgskolen i Oslo og Akershus. Øvrige medlemmer er professor ved Universitet i Oslo, Terje P. Hagen; professor ved NTNU og leder av Teknisk beregningsutvalg for kommunal- og fylkeskommunal økonomi, Lars Erik Borge; forsker Bent Aslak Brandtzæg, Telemarksforskning; direktør for Kompetansesenteret for distriktsutvikling, Halvor Holmli; rådmann i Finnøy kommune, Helene M. Ohm og rådmann i Lenvik kommune, Margrethe Hagerupsen.

1.2 Utvalgets forståelse og avgrensninger av mandatet

Utvalgets arbeid med å vurdere kriterier og oppgaver er en del av et større arbeid med kommunereformen. Kommunereformen omhandler ny kommunestruktur og nye oppgaver til kommunene. Ifølge mandatet skal utvalget i denne delen av arbeidet vurdere og analysere eksempler på enkelte oppgaver som det kan være aktuelt å overføre til større og mer robuste kommuner. Departementene står selv for arbeidet med å kartlegge og vurdere nye oppgaver til kommunene. Det er altså ikke i utvalgets mandat å foreta en fullstendig gjennomgang av oppgaver som kan overføres til kommunene. Utvalget tar utgangspunkt i at mandatet er begrenset til en analyse og vurdering av enkelte eksempler på oppgaver som skal danne grunnlag for å vurdere om det er behov for tilleggskriterier/sektorkriterier, eventuelt justeringer av kriteriene fra delutredningen. Utvalget tar videre som utgangspunkt at et samlet sett av kriterier skal benyttes i det videre arbeidet med å vurdere behovet for endringer i kommunestrukturen.

Retningslinjene for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene, som ble lagt fram av Oppgavefordelingsutvalget i NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region*

og kommune, ligger til grunn for utvalgets utvalg av oppgaver. Foruten retningslinje nr. 1 og 2:

- 1) oppgaver skal legges på lavest mulige effektive nivå,
- 2) oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer (dvs. kommuner og fylkeskommuner),

har utvalget lagt særlig vekt på retningslinje nr. 5, 6 og 7:

- 5) oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan,
- 6) oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsnivå,
- 7) det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen (det finansielle ansvarsprinsipp).

Mandatet viser til behovet for eventuelt å justere kriteriene for å kunne overføre oppgaver til kommunene, forutsatt større og mer robuste kommuner. I de vurderingene som gjøres i denne rapporten tar utvalget derfor utgangspunkt i konklusjonen i delrapporten, hvor en anbefalt minstestørrelse for «robuste» kommune ble vurdert til 15 000–20 000 innbyggere. Utvalget vurderer altså ikke overføring av oppgaver til mindre kommuner enn dette.

Utvalget forholder seg til premisset i hovedmandatet om at generalistkommuneprinsippet skal ligge til grunn for en ny kommunestruktur. De vurderingene som blir gjort i sluttrapporten aktualiserer imidlertid spørsmålet om oppgavedifferensiering, og utvalget peker derfor på hvilke konsekvenser dette har for generalistkommuneprinsippet. En overføring av fylkeskommunale oppgaver til kommunene vil også få konsekvenser for den videre diskusjonen av fylkeskommunen/det folkevalgte regionale nivået, jf. Stortingets vedtak av 19. juni 2014.

I mandatet står det at utvalget skal vurdere eksempler på oppgaver innenfor tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling. Myndighetsutøvelse vil være nært knyttet opp mot kommunenes oppgaver som tjenesteprodusenter eller samfunnsutviklere. Utvalget har derfor valgt å knytte diskusjoner av myndighetsutøvelse til de oppgavene som vurderes, og vil ikke behandle dette som et eget tema i rapporten.

1.3 Nærmere om utvalgets forståelse av hva oppgaveoverføring innebærer

Utvalget legger til grunn at tildeling av oppgaver til kommunene skal skje i lov og at regulering av kommunenes virksomhet som hovedregel skal framgå av en direkte regulering i lov. I henhold til mandatet skal juridisk rammestyring legges til grunn ved overføring av oppgaver. Utvalget forstår dette som at kommunen gjennom lov gis et sørge-for-ansvar for en aktuell oppgave. Dersom kommunen skal kunne utøve myndighet,

det vil si treffe enkeltvedtak, vil dette også framgå av vedkommende lov. Med et sørgefor-ansvar er kommunen ansvarlig for at tjenestene ytes eller oppgaven ivaretas, men kan velge mellom enten selv å utføre tjenestene/ivareta oppgavene eller å inngå avtaler om dette med private, andre kommuner eller andre forvaltningsnivå. Utvalget viser i den forbindelse til delrapporten, hvor det understrekes at kommunenes størrelse ikke skal gjøre det nødvendig å samarbeide om lovpålagte oppgaver for å få et fagmiljø som er tilstrekkelig for å kunne levere gode tjenester. Uansett hvem som faktisk utfører tjenestene eller ivaretar oppgavene overfor befolkningen, har kommunen ansvaret for at disse planlegges, gjennomføres, evalueres og korrigeres i tråd med lovgivningen.¹ Når også økonomisk rammestyring gjelder, ved at utgiftene til oppgavene finansieres gjennom de frie inntektene, har kommunen betydelige frihetsgrader både i dimensjonering av tjenestene og organisering av oppgaveutførelsen.

1.4 Nærmere om det finansielle ansvarsprinsipp og økonomisk rammestyring

I mandatet uttrykker departementet at arbeidet skal ta utgangspunkt i retningslinjene for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene fra NOU 2000:22. Retningslinje nr. 7 uttrykker at *"det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen (det finansielle ansvarsprinsipp)"*. I mandatet uttrykker departementet videre at endringer i oppgavefordelingen bør bidra til økt effektivitet.

Det finansielle ansvarsprinsippet skal blant annet fremme kostnadseffektive løsninger ved at den som har beslutningsmyndighet også bærer kostnadene ved beslutningen. Dette gir oversiktlige ansvarsforhold og reduserer rommet for strategiske tilpasninger. Når ansvarsprinsippet kombineres med økonomisk rammestyring, forsterkes insentivene til effektiv ressursbruk siden kommunen beholder eventuelle produktivitets- og effektiviseringsgevinster. I dagens styring av kommunesektoren er det enkelte eksempler på at det finansielle ansvarsprinsippet ikke overholdes, og at dette kan undergrave rammestyring og hensynet til effektiv ressursbruk. Dette gjelder særlig ordninger hvor kommunen har vedtakskompetanse, men hvor utgiftene helt eller delvis dekkes av staten.

Utvalget viser til sin tilrådning i første delrapport om at den statlige styringen av større kommuner både bør reduseres og baseres på juridisk og økonomisk rammestyring. Økonomisk rammestyring gir prioriteringseffektivitet i kommunene. Med større kommuner kan mange av dagens kompensierende tiltak som statlige myndigheter har iverksatt for å sikre at også de små kommunene kan ivareta sine lovpålagte oppgaver, utgå. Dette gjelder blant annet øremerkede tilskudd.

Utvalget legger rammestyring og det finansielle ansvarsprinsipp til grunn for sine vurderinger av eksempler på nye oppgaver. Det klare utgangspunktet er dermed at nye oppgaver finansieres gjennom overføring av midler fra avgivende forvaltningsnivå til

¹ Se nærmere beskrivelse i Prop. 91 L (2010–2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (helse- og omsorgstjenesteloven)

kommunenes frie inntekter. I tråd med første delrapport mener utvalget at kommuner i størrelsesorden 15 000–20 000 innbyggere på generelt grunnlag må antas å tilfredsstille kriteriet om økonomisk soliditet. Dette vil i utgangspunktet også gjelde for nye oppgaver. Utvalget utelukker samtidig ikke at det for enkelte oppgaver kan bli aktuelt å vurdere eventuelle behov for å ta hensyn til utgiftstyper som kan ha uforholdsmessig store konsekvenser for enkeltkommuner, selv om disse har minimum 15 000–20 000 innbyggere. Dersom det blir aktuelt med særskilte ordninger, bør disse finansieres innenfor en samlet uendret utgiftsramme for berørte oppgaver, slik at hensynet til effektiv ressursbruk ivaretas og endringer i oppgavefordelingen ikke i seg selv gir økte utgifter. Dersom det gjennom fordelingen av de frie inntektene ikke i tilstrekkelig grad lar seg gjøre å ta hensyn til større svingninger i utgiftsbehov, kan det vurderes å kanalisere en begrenset andel av overførte midler fra avgivende forvaltningsnivå gjennom et rammestyrte øremerket tilskudd. Utvalget understreker at det bør være en meget høy terskel for å opprette øremerkede tilskudd rettet mot kommunene, og at det som grunnlag for vurderingene må foretas en meget nøye kartlegging av eventuelle behov.

1.5 Utvalgets arbeid

Utvalget har i arbeidet med sluttrapporten hatt seks heldagsmøter. Utvalget inviterte representanter fra Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet til å orientere om dagens oppgaveløsning av de valgte eksempeloppgavene. Utvalget hadde i tillegg møte 19. juni med fylkesrådmann i Sogn og Fjordane, Tore Eriksen, som orienterte om fylkesordfører-/rådslederkollegiets arbeidsgrupperapport om vurdering av oppgavefordelingen ved en kommune- og regionreform.

Utvalget har hatt to møter med referansegruppa. Referansegruppa er satt sammen av ordførere fra alle partier og fra alle deler av landet. I tillegg er det representanter fra Fagforbundet og Akademikerne, samt representanter fra noen sektordepartementer og lederen for fylkesmennenes arbeidsutvalg.

En viktig oppgave for referansegruppa har vært å formidle synspunkter på og komme med innspill til utvalgets vurderinger.

Medlemmer i referansegruppen til ekspertutvalget

Ordfører Alfred Bjøro (V), Eid kommune

Ordfører Torhild Bransdal (KrF), Vennesla kommune

Ordfører Marianne Bremnes (Ap), Harstad kommune

Ordfører Lene Conradi (H), Asker kommune

Ordfører Torbjørn Fylling (FrP), Ørskog kommune

Ordfører Frank Ingilæ (Ap), Tana kommune

Ordfører Jorid Jagtøyen (Sp), Melhus kommune

Ordfører Bjørn Kahrs (H), Randaberg kommune

Ordfører Kjell Berge Melbybråten (Ap), Øystre Slidre kommune

Ordfører Arne Vinje (SV), Vinje kommune

Fylkesmann Erling Lae, leder av fylkesmennenes arbeidsutvalg

Spesialrådgiver Anne Grimsrud, Fagforbundet

Anders Kvam, leder av Akademikerne kommune

Avdelingsdirektør Ann Helen Elgsæther, Kunnskapsdepartementet

Ekspedisjonssjef Oddbjørn Hauge, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Fagdirektør Ingunn Iversen, Klima- og miljødepartementet

Ekspedisjonssjef Petter Øgar, Helse- og omsorgsdepartementet

1.6 Delrapporten fra ekspertutvalget – kriterier for en god kommunestruktur

Utvalgets kriterier

Utvalget leverte 31. mars 2014 delrapporten *Kriterier for en god kommunestruktur*.

Kommunereformen er en nasjonal reform som skal ivareta mange og ulike hensyn. I delrapporten gjennomgår utvalget viktige samfunnsmessige hensyn som gir grunnlag for å anbefale kriterier som ivaretar ikke bare lokale, men også regionale og nasjonale hensyn. Viktige samfunnsmessige hensyn er at det skal være god kvalitet i de kommunale tjenestene, og at ressursbruken i sektoren er effektiv. Kvaliteten på tjenestene skal være likeverdig over hele landet. Rettssikkerhet er et sentralt hensyn i kommunenes myndighetsutøvelse. Videre er det et viktig hensyn at ivaretakelsen av areal- og transportinteresser er helhetlig og tilpasset klima- og miljøhensyn, og at det legges til rette for en positiv utvikling både i lokalsamfunnet og storsamfunnet. At kommunene har ansvar for betydningsfulle oppgaver og at staten legger til rette for rammestyring, er sentralt for et godt lokaldemokrati og for at kommunene skal kunne ivareta sine oppgaver på en mest mulig effektiv måte. Kommunene må ha muligheter til å prioritere ressursbruken lokalt, utvikle lokalsamfunnet, ha et levende lokalt folkestyre og være en aktiv lokalpolitisk arena.

Med utgangspunkt i disse samfunnsmessige hensynene valgte utvalget å legge vekt på et sett av kriterier knyttet til hver av de fire rollene som kommunene forutsettes å ivareta: rollen som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena.

Tabell 1.1 viser sammenhengen mellom de samfunnsmessige hensyn utvalget trakk fram i delrapporten og de kriteriene som ble valgt knyttet til kommunenes ulike roller.

Tabell 1.1 Samfunnsmessige hensyn og foreslåtte kriterier i delrapporten

Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
TJENESTEYTING	
Kvalitet i tjenestene Effektiv bruk av samfunnets ressurser Likeverdighet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Effektiv tjenesteproduksjon Økonomisk soliditet Valgfrihet Statlig rammestyring
MYNDIGHETSUTØVELSE	
Rettsikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Tilstrekkelig distanse
SAMFUNNSUTVIKLING	
Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse
DEMOKRATISK ARENA	
Betydningsfulle oppgaver og rammestyring Lokal politisk styring Levende lokalt folkestyre Aktiv lokal politisk arena	Høy politisk deltakelse Lokal politisk styring Lokal identitet Bred oppgaveportefølje Statlig rammestyring

Utvalget anbefaler i delrapporten 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:

11. Bred oppgaveportefølje
12. Statlig rammestyring

Kriteriene er nærmere omtalt i delrapporten og i kommuneproposisjonen for 2015.

Utvalgets anbefalinger

På bakgrunn av gjennomgangen gir utvalget i delrapporten følgende anbefalinger for en god kommunestruktur:

1. Kommunene bør ha minst 15 000–20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning

Gjennomgangen viser at fagmiljøene i de minste kommunene må styrkes for å oppnå tilstrekkelig kvalitet i oppgaveløsningen. For stor ulikhet i hvor gode fagmiljøene er i de ulike kommunene gjør at det blir stor variasjon når det gjelder kvaliteten på de tjenestene innbyggerne i dag mottar. Større kommuner vil redusere konsekvensene av tilfeldige svingninger i innbyggernes etterspørsel, samt ustabilitet eller tilfeldige variasjoner i fagmiljøenes kompetanse. Slik vil forutsigbarheten for kommunene bedres, og tilbudet til innbyggerne kan planlegges og utvikles bedre.

Fagmiljøer med tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse er nødvendig for å ivareta oppgavene innenfor alle kommunenes fire roller.

Når det gjelder kommunenes rolle som tjenesteyter er det flere omfattende oppgaver som krever større fagmiljøer. Grunnskolen har vært gjennom en prosess med utvidet skolegang og økt oppmerksomhet på kvalitet og læringsutbytte for elevene. Kommunene forventes å opptre som aktive skoleeiere som følger opp skolene med fokus på kvalitetsutvikling og læring.

De siste femten årene har kommunene vært gjennom en periode der antallet eldre har vært relativt stabilt. Veksten i de kommunale omsorgsoppgavene har imidlertid i stor grad skjedd i de yngre aldersgruppene. Dette stiller andre krav til tjenestene enn tidligere.

Fram mot 2040 vil antallet eldre over 67 år fordobles. I det offentlige omsorgstilbudet vil presset først og fremst komme på de kommunale tjenestene, og kommunenes evne til å dekke et økende personellbehov, ta i bruk ny velferdsteknologi og utvikle nye innovative løsninger. Samhandlingsreformen stiller, og vil stille, kommunene overfor oppgaver som krever tilstrekkelig kompetanse og kapasitet.

Utvalgets gjennomgang av faglitteraturen om kommunenes rolle som tjenesteyter gir ikke entydige anbefalinger om størrelsen på kommunene. I sin vurdering legger utvalget derfor hovedvekten på etableringen av robuste fagmiljøer og de valgene kommunene selv har gjort når det gjelder organiseringen av de spesialiserte tjenestene. Særlig de spesialiserte oppgavene innenfor barnevern, PPT og helse trekker i retning av større kommuner enn dagens. Innenfor barnevern og PPT er erfaringen at kommunene bør ha en minimumsstørrelse på 10 000 innbyggere for å kunne gi et faglig forsvarlig tilbud av tjenester. For kombinerte legevakter og kommunale akutte døgnenheter, som imøtekommer kravet om øyeblikkelig hjelp-funksjoner og lokalmedisinske tjenester, bør minimumsstørrelsen på opptaksområdene for å kunne gi grunnlag for bemanning med tilstrekkelig kompetanse, trolig være mellom 15 000 og 30 000 innbyggere.

Ekspertutvalgets vurdering er at minste kommunestørrelse med dagens kommunale oppgaver bør være på mellom 15 000 og 20 000 innbyggere. Utvalget legger da vesentlig vekt på behovet for kompetanse innenfor de spesialiserte helsetjenestene som er utviklet på kommunenivå. Deler av legevaktsamarbeidet, primært vaktsentralen som formidler tjenester, vil med en slik størrelse på kommunene i mange tilfeller fortsatt være organisert gjennom kommunale samarbeidsordninger. Driften av større tjenester som grunnskole og pleie og omsorg kan være effektiv ved et lavere innbyggertall. Utvalget er imidlertid av den oppfatning at minstestørrelsen vil være fordelaktig for kvalitetsutviklingen i disse tjenestene. I grunnskolen vil en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere legge til rette for utvikling av skoleeierrollen og bedre bruk av kvalitetsvurderingssystemer. I pleie og omsorg kan minstestørrelsen bidra til raskere implementering av ny velferdsteknologi som vil være nødvendig for å håndtere den framtidige veksten i antallet eldre. I tillegg har utvalgets gjennomgang vist at oppgaver knyttet til areal- og samfunnsplanlegging, næringsutvikling, miljø- og ressursforvaltning og folkehelse tilsier en slik minstestørrelse.

Utvalget legger også til grunn at kommunenes rolle som myndighetsutøver vil bli styrket med en kommunestørrelse på minst 15 000–20 000 innbyggere. Undersøkelser viser at mange små kommuner mangler fagekspertise og tilgang på forvaltningskompetanse og juridisk kompetanse. Sterkere fagmiljøer vil bedre forutsetningene for effektiv saksbehandling. utfordringer med inhabilitet forekommer oftere i små enn i større kommuner. Utvalgets vurdering er derfor at en slik kommunestørrelse også gir kommunene en størrelse og en faglig og ledelsesmessig kapasitet som sikrer tilstrekkelig distanse mellom innbyggerne og medarbeiderne i kommunen.

Utvalget har videre vist at kommuner av en slik størrelsesorden vil legge til rette for ivaretagelse av rollen som samfunnsutvikler, ved at kommunenes evne til å håndtere samfunnsmessige og arealmessige utfordringer vil kunne bli betydelig bedre.

Anbefalingen knyttet til kommunestørrelse legger også grunnlaget for fagmiljøer som bedre kan ivareta kommunenes rolle som demokratisk arena. En kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte kan gjøre den politiske styringen bedre og øke mulighetene for å utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet. Erfaringene tilsier at store kommuner i større grad legger til rette for deltakelse mellom valgene, og oftere har ulike former for medvirkningsorgan enn mindre kommuner.

Samlet sett er det utvalgets oppfatning at en kommunestruktur med en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere vil gi kommuner som kan løse dagens oppgaver på en god måte for sine innbyggere, lokalsamfunnet og næringslivet. Anbefalingen tar utgangspunkt i dagens oppgaveportefølje og de oppgavene det er kjent at kommunene vil få ansvaret for i samhandlingsreformen. Utvalget har samtidig lagt vekt på at anbefalingen skal være fremtidsrettet. Med utgangspunkt i den utviklingen vi har sett de siste 50 årene skal kommunene kunne håndtere en utvidelse og utvikling av oppgavene i tiår fremover. Ved eventuelle overføringer av oppgaver fra staten og fylkeskommunene ser imidlertid utvalget at det kan være behov for å justere den anbefalte minstestørrelsen for kommunene.

Utvalget legger vekt på at det skal være god kvalitet i de kommunale tjenestene, og at ressursbruken i sektoren er effektiv innenfor opplæringsfeltet og annen tjenesteyting av betydning for samiske språkbrukere. For både å ivareta behovene til samiske språkbrukere, og effektiv ressursbruk i kommunene, anbefaler utvalget at det også ses hen til samisk bosetting når det skal vurderes hva som vil være hensiktsmessige kommuneinndelinger.

2. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Befolknings- og kommunikasjonsutviklingen har endret de funksjonelle samfunnsutviklingsområdene. Kommunestrukturen er i liten grad endret i tråd med denne utviklingen. De fleste funksjonelle samfunnsutviklingsområder dekker i dag flere kommuner. Utvalgets anbefaling om en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere vil i mange områder kunne gi bedre samsvar mellom kommunegrensene og funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Alle kommuner bør imidlertid, uavhengig av størrelse, gjøre en særskilt vurdering av hvorvidt de utgjør et funksjonelt samfunnsutviklingsområde.

I byområder skaper kommunestrukturen særskilte utfordringer som gir grunnlag for å anbefale kommunesammenslåinger, selv med kommuner som oppfyller en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere. Byområdene favner om flere kommuner, der innbyggere og næringsliv lever sine daglige liv og opererer på tvers av kommunegrensene. Dette gjør at kommunens administrative grenser i liten grad sammenfaller med det funksjonelle området det er nødvendig å se i sammenheng.

Det er ulike grader av administrativ oppsplitting av flerkommunale byområder:

- a. Oppsplittede tettsteder, hvor ett tettsted inngår i flere kommuner (for eksempel Moss og tvillingbyer som Skien/Porsgrunn)

- b. Bo- og arbeidsmarkedsregioner med stor grad av pendling mellom kommunene (for eksempel Trondheimsregionen)
- c. Byområder med sammenfall av begge disse kjennetegnene (for eksempel hovedstadsområdet og Stavanger/Sandnes)

Flerkommunale byområder skaper utfordringer for ivaretagelse av alle kommunens fire roller. I rapporten er særlig utfordringer for ivaretagelse av samfunnsutviklingsrollen gjennom helhetlige areal- og transportløsninger fremhevet. Her pågår det et utstrakt samarbeid i mange byområder, men erfaringene viser at fordeling av kostnader og gevinster ved befolknings- og næringsutvikling skaper konkurranse og uenighet mellom kommunene. Dette fører til lange prosesser med forsinkede og dårligere løsninger. Dette gjelder både i selve planleggingsfasen, men også i implementeringen av eventuelle regionale eller interkommunale plansamarbeid. I plansamarbeid skal hvert kommunestyre treffe endelig planvedtak for sitt område og vedtakene kan implementeres på ulikt vis.

Mange bykommuner har begrenset areal og er avhengig av boligbygging i omkringliggende kommuner for å håndtere stor befolkningsvekst. Høye boligpriser og lav boligbygging kan virke hemmende på rekrutteringen av arbeidskraft til næringsliv og kommunal virksomhet. Store investeringer knyttet til høy befolkningsvekst har vært en av grunnene til at enkelte kommuner ønsker å begrense boligbyggingen på tross av stort behov for boliger i regionen. Både økonomiske og miljømessige kostnader gjør at den enkelte kommunene noen ganger ikke ønsker å få viktige næringsmessige etableringer i egen kommune, slik som nytt logistikknutepunkt i Trondheimsregionen.

Plassering av boliger eller næringsetableringer som kjøpesentre tett på en kommunegrense, er klare eksempler på at kommunegrensene i byområder ofte gir etableringer som kan være uheldige for arealbruks- og transportutviklingen i byområdet som helhet.

Med dagens kommunestruktur vil en reell ivaretagelse av helhetlige areal- og transportløsninger som tar hensyn til miljø og klima føre til et press på kommunens myndighet på arealsiden. Jo flere kommuner og instanser som må samordne sin arealutvikling mot felles mål, jo vanskeligere er det. I tillegg kan samordning bety en svekking av kommunenes myndighet over egne areal, og slik en svekking av lokaldemokratiet. Det er et økende konfliktnivå mellom regional stat og kommunene på planområdet, samtidig som fylkeskommunen de senere årene har fått en tydeligere rolle som regional samordner. Et kjernesporsmål er i hvilken grad regionale og statlige aktører skal kunne vedta juridisk bindende bestemmelser overfor private og kommunene for å sikre helhetlige løsninger. Ved siste revisjon av plan- og bygningsloven fikk fylkeskommunene en slik mulighet gjennom å kunne vedta regionale planbestemmelser, mens statlige aktører kan overta myndigheten gjennom statlig plan.

Dersom kommunereformen skal styrke lokaldemokratiet må den føre til en kommunestruktur hvor kommunene fremdeles har råderett over eget areal, og samtidig ivaretar helhetlige areal- og transportløsninger. I og med at ulike samarbeidsformer ikke gir gode helhetlige løsninger, oppfatter utvalget at det er hensiktsmessig med

kommunesammenslåinger i flerkommunale byområder. Dette vil si i de tilfellene der tettsteder er splittet opp mellom flere kommuner (inkludert tvillingbyer), der kommuner er sterkt integrerte gjennom pendling i et felles bo- og arbeidsmarked, og der det er kombinasjoner av disse forholdene. Utvalget mener videre at det vil være hensiktsmessig med kommunesammenslåinger eller grensejusteringer i områder der mindre tettsteder deles opp av kommunegrenser. Utvalget tar som utgangspunkt at fylkesgrensene ikke skal være et hinder for kommunesammenslåinger.

Utvalget mener at størrelsen på kommunen må balanseres med hensyn til tjenesteproduksjon og lokaldemokrati. Dette tilsier at for eksempel hovedstadsområdet fortsatt bør bestå av flere kommuner. Men også for kommunene i hovedstadsområdet vil hensynet til mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder tilsi en betydelig reduksjon i antallet kommuner. Med færre kommuner i hovedstadsområdet blir det færre aktører som skal samarbeide, for eksempel ved at Oslo i større grad kan samarbeide direkte med enkeltkommuner med mer likeverdig kapasitet og kompetanse om en felles plan for hovedstadsområdet. Dette skaper også en mer oversiktlig og enhetlig forvaltning for innbyggere, næringsliv, kommunale, statlige og regionale aktører.

Alternativene til kommunesammenslåinger for å løse utfordringene innenfor areal og transport, som mer juridisk forpliktende interkommunale samarbeid, økt myndighet til det regionale nivået eller økt bruk av statlig plan, oppfatter utvalget som dårligere alternativer.

Mer funksjonelt avgrensede kommuner i byområder gir gevinster også for ivaretagelse av kommunens andre roller. Kommuner som er mer funksjonelle gjør at innbyggerne i byområder gjennom de tradisjonelle demokratiske kanalene gis anledning til å påvirke utviklingen i de områdene de til daglig lever og ferdes i. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale og andre formelle og uformelle nettverkssamarbeid med de demokratiske utfordringene disse gir. Særlig i oppsplittede tettsteder vil sammenslåinger gi grunnlag for en mer rasjonell og effektiv lokalisering av tjenestetilbud. Det er et potensial for bedre og mer kostnadseffektive tjenester dersom disse tilpasses bosettings- og kommunikasjonsmønsteret. For aktører som opererer i flerkommunale byområder vil større kommuner gi mer oversiktlige og forutsigbare rammebetingelser ved enhetlig praktisering av planprosesser- og bestemmelser og byggesaksbehandling, noe som vil gi enklere saksbehandlings- og beslutningsprosesser.

Den primære begrunnelsen for etablering av storbykommuner i dagens flerkommunale byområder er hensynet til helhetlig areal- og transportplanlegging. Gevinstene knyttet til dette vil være større dersom storbykommunene også får ansvar for fylkeskommunale oppgaver innenfor samferdsel. Vurderinger av disse spørsmålene ligger utenfor utvalgets mandat for del 1 av arbeidet, som er basert på dagens kommunale oppgaver.

Oppgaveutvidelse for storbykommuner vil også ha betydning for generalistkommuneprinsippet og fylkeskommunenes rolle.

3. Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer

Utvalgets gjennomgang har vist at ulike indikatorer peker i litt ulik retning når det gjelder kommunestørrelse og demokratiske verdier. Flere innbyggere i små kommuner er i kontakt med ordføreren enn det som er tilfelle i større kommuner. Innbyggerne i små kommuner har også mer tillit til lokalpolitikere, større forståelse av lokalpolitikken og en større vilje til å ta på seg politiske verv enn innbyggerne i store kommuner. Andre demokratiindikatorer trekker mer i retning av større kommuner. Deltakelsen mellom valg ser ut til å være størst blant innbyggerne i store kommuner. Større kommuner legger i større grad til rette for deltakelse mellom valgene, og har oftere ulike medvirkningsordninger. I tillegg stiller flere partier til valg i de største kommunene. Etter utvalgets syn er et aktivt lokaldemokrati, med valgmuligheter både i forbindelse med valg og muligheter for innbyggerne til å påvirke beslutninger mellom valg, viktige indikatorer på et godt lokaldemokrati.

En betydelig fordel med større kommuner er dessuten at behovet for interkommunalt samarbeid om viktige kommunale oppgaver vil bli redusert. Det ligger en demokratisk gevinst i at kommunestyret har oversikt og kontroll over sin oppgaveportefølje og at innbyggerne vet hvem som tar ulike beslutninger. Større kommuner vil etter utvalgets syn også kunne styrke det lokalpolitiske nivåets interesser overfor statlige, regionale og private aktører gjennom at lokalpolitikere får større muligheter til å fatte avgjørelser der det lokalpolitiske skjønnet er viktig.

Erfaringene fra Danmark viser at det vil være viktig for både staten og kommunene å ha oppmerksomhet rettet mot mulige negative konsekvenser en omfattende kommunereform vil kunne ha for kommunene som lokaldemokratisk arena. Det vil sannsynligvis bli færre folkevalgte, og det vil bli vanskelig å opprettholde den samme graden av nærhet som innbyggerne i små kommuner har hatt til sine folkevalgte. Det kan på den ene siden være en fordel, fordi for stor nærhet kan gi manglende distanse og habilitetsproblemer også i politikken. Men for til innbyggernes tilgjengelighet til sine folkevalgte kan det være negativt. Forskningsresultater fra Danmark viser nettopp at kommunereformen har gjort at innbyggerne har svakere forståelse av lokalpolitikken og er mindre villige til å ta på seg verv. Forskningsresultatene viser også at innbyggerne har noe lavere tillit til lokalpolitikernes lydhørhet. Lokalpolitikere i større kommuner opplever at sakene er mer kompliserte og at mer makt er flyttet til administrasjonen.

Det er avgjørende at det legges til rette for å styrke og videreutvikle lokalpolitikernes arbeidsbetingelser og folkevalgtrulle i en større kommune. Store kommuner medfører i seg selv at flere saker kan ses i sammenheng, og krevende avveininger mellom ulike interesser vil i større grad løftes inn i direkte folkevalgte organer. En god folkevalgtopplæring med vekt på hvordan politikerrollen kan utvikles, blant annet for å ta vare på og utnytte det utvidete politiske handlingsrommet, er viktig. Større kommuner vil medføre at flere kan være heltidspolitikere og på den måten legge til rette for at rollen profesjonaliseres. Det administrative apparatet i en større kommune vil også få økt kapasitet og en bredere kompetanse. Det vil kunne være positivt for kvaliteten i

saksforberedelsen til politiske organer, og for å drive med demokratiutvikling i kommunene. Dersom ikke lokalpolitikernes rolle reformeres, vil kommunereformen kunne føre til en økning av administrasjonens makt på bekostning av de lokalt folkevalgte.

Det vil kunne være ulike oppfatninger av hva som er akseptable reiseavstander til et kommunestyre-, formannskaps- eller utvalgsmøte. Likevel vil det være et problem dersom særskilte grupper, som for eksempel småbarnsforeldre, funksjonshemmede eller eldre, opplever avstandene som et hinder for å delta i politisk arbeid. Dette spørsmålet bør være et eget tema i sammenslåingsdiskusjoner i områder med svært store avstander. For de aller fleste kommuner kan det legges til rette for lokal deltakelse ved å opprette lokalutvalg/bydelsutvalg. Lokalutvalgene kan gis ulike grader av kompetanse, fra å være en høringsinstans til å kunne få delegert myndighet for konkrete oppgaver. Her vil det være opp til den politiske ledelsen i den nye kommunen å finne fram til løsninger som kan ivareta interessene til de ulike delene av kommunen.

Også erfaringer fra Norge har vist at sammenslåinger kan ha noen negative effekter for lokaldemokratiet. Erfaringer fra fire frivillige sammenslåinger på 2000-tallet viser at tilbøyeligheten til å ta på seg politiske verv ble noe mindre blant innbyggerne i de nye kommunene. Men samtidig ble det pekt på at handlingsrommet i forhold til politiske prioriteringer økte, slik at muligheten til å kunne ta mer helhetlige grep i forhold til framtidige utfordringer ble styrket.

Både kommunene og staten må være oppmerksomme på endringene i innbyggernes vurdering av lokaldemokratiet som kan komme som følge av at kommunene blir større. Det er derfor viktig at det gripes fatt i at nærheten ikke automatisk opprettholdes ved endringer i kommunestrukturen. Den lokale demokratipolitikken må settes på dagsorden og det kan være behov for å utvikle nye måter å sørge for kontakt og dialog mellom lokalpolitikere og innbyggere på. Innbyggerhøringer og medvirkningsordninger er etablerte ordninger med muligheter for videreutvikling, med sikte på å gi innbyggerne påvirkningsmuligheter. Teknologiutviklingen har også gjort det mulig for flere kommuner å overføre politiske møter på nett og ha elektronisk dialog. Dette vil kunne ha både en informasjons- og opplæringseffekt med hensyn til hvilke saker som er på den politiske dagsorden i den nye kommunen.

Utvalgets samlede vurdering er at økt kommunestørrelse vil kunne styrke heller enn svekke lokaldemokratiet, men at måten lokaldemokratiet fungerer på vil måtte endres.

Den statlige styringen har tiltatt i takt med kommunenes styrkede rolle som velferdsstatens tjenesteleverandører de siste 10–20 årene. Omfanget av rettigheter gitt i lovs form har økt. Det er etablert direktorater med store fagstaber på sentrale sektorområder som i stadig økende grad søker å styre den faglige aktiviteten i kommunene, både gjennom retningslinjer/veiledere og på annen måte. Vi har sett at sektormyndighetene i flere tilfeller har begrunnet det tiltakende styringsbehovet med manglende kapasitet og kompetanse i kommunene. Ved større enheter vil kommunene få styrket sin kapasitet og kompetanse, slik at det samme omfang og detaljering av den statlige styringen ikke vil være nødvendig. Prinsippet om juridisk og økonomisk rammestyring vil dermed kunne bedre ivaretas. Egenkontrollen i kommunene kan

dessuten bli styrket ved økt kommunestørrelse, og ha som konsekvens at det statlige tilsynet reduseres.

For at lokaldemokratiet skal bli mer slagkraftig må den statlige styringen reduseres og baseres på juridisk og økonomisk rammestyring. Utvalget er av den oppfatning at staten bør gjennomgå den statlige styringen med sikte på å fjerne detaljerte krav som for eksempel prosesskrav og bemanningsnormer, og sørge for at den statlige styringen er mer rettet mot resultatene som oppnås i kommunesektoren. Forholdet mellom staten og kommunene bør preges av gjensidig tillit. Mer rammestyring har også betydning for graden av prioriteringseffektivitet i kommunene. Med større kommuner kan mange av dagens kompenserende tiltak, som statlige myndigheter har iverksatt for å sikre at også de små kommunene kan ivareta sine lovpålagte oppgaver, utgå. Det vil bidra til en enklere og mer oversiktlig forvaltning, og være en gevinst for både stat, kommuner, innbyggere og næringsliv.

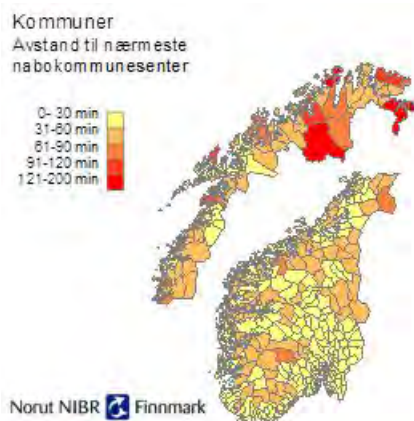
Ekspertutvalgets vurderinger av konsekvenser av utvalgets anbefalinger

Utvalget har lagt til grunn for sine vurderinger at innbyggerne skal få gode og likeverdige kommunale tjenester. Utvalgets anbefalinger om kommunestørrelse og mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder spesielt rundt byområdene, innebærer at antallet kommuner vil kunne komme ned mot 100. Dette representerer en meget stor reduksjon i antallet norske kommuner.

En vanlig innvending mot større kommuner i folketall er de store avstandene dette kan medføre innad i kommunen. En annen innvending mot større kommuner generelt er at nærheten mellom innbyggere, tjenester og folkevalgte svekkes.

Christiansenutvalget fant det i sin utredning i 1992 rimelig at en altoverveiende del av kommunens innbyggere burde bo innenfor en akseptabel avstand til kommunesenteret og de viktigste offentlige tjenestetilbudene. Utvalget kom fram til en veiledende norm på 60 minutter som en akseptabel tilgjengelighet. Dette på bakgrunn av hva som var vanlig i mange distriktskommuner, samt at behovet for å oppsøke kommunehuset og kommunesenteret hadde blitt mindre med årene.

Figur 1.1 Avstand til nærmeste nabokommunesenter



Kilde: Norut NIBR Finnmark

Kartet i Figur 1.1 viser dagens reiseavstander til nærmeste nabokommunesenter. Størst avstand fra et kommunesenter i en kommune til nærmeste kommunesenter i en annen kommune, er på 200 min. Historisk sett har lange reiseavstander og dårlige kommunikasjoner vært viktige begrunnelser for å videreføre dagens kommunestruktur. Siden Christiansenutvalget la fram sitt forslag har det skjedd betydelige endringer i infrastrukturen, både knyttet til vei, jernbane og bredbånd. Ensidig fokus på reisetid er i dag derfor ikke like relevant, og kan ikke være styrende for en kommunereform som skal gi større enheter som samsvarer bedre med funksjonelle regioner.

Den utviklingen vi har sett i de senere årene med interkommunale samarbeid om sentrale kommunale tjenester gir også utfordringer knyttet til reiseavstander. Eksempelvis vil etablering av vertskommuneløsninger ofte medføre samlokalisering i ett felles bygg for å kunne hente ut kvalitetsgevinster eller stordriftsfordeler.

Arealmessig er Finnmark det største fylket i landet. Flere av dagens 19 kommuner i fylket har i dag en reisetid på mellom 60 og 200 minutter til nærmeste nabokommunesenter. Bare fem av kommunene har et areal på under 1 000 kvadratkilometer. Store deler av fylket preges av punktbosetting og lang reisetid mellom hovedbosettingene, som ofte er kommunesentre. Andelen som bor i kommunesenteret er ofte 90–95 pst. av samtlige innbyggere i kommunen. Selv med lange avstander er det i dag et utstrakt interkommunalt samarbeid i Finnmark.

Utvalget legger til grunn at mange kommunale tjenester uansett må leveres der folk bor. Utviklingen innenfor IKT gjør imidlertid at forutsetningene for å etablere store kommuner også i spredtbygde områder er annerledes enn tidligere. Internett ble for eksempel først allment tilgjengelig tidlig på 1990-tallet. Innføring av teknologibaserte tjenester gjør det i stadig mindre grad nødvendig med personlig oppmøte på kommunehuset. Bruk av videokonferanser og et godt utbygd bredbåndsnett gjør det videre mulig for kommunen å administrere de ulike virksomhetene uten å møtes fysisk. Teknologien gjør det mulig å opprettholde en desentralisert offentlig forvaltning samtidig som det etableres faglige nettverk og nye organisasjonsformer, som fremstår som mer attraktive for potensielle

arbeidstakere.² Slike fagmiljø er betydelig enklere å etablere innenfor samme organisasjon, enn i interkommunale samarbeid.

Utvalget ser at det for kommuner med svært store avstander vil kunne bli en utfordring for politisk representativitet i kommunale organ og for politisk deltakelse generelt. Dette vil etter utvalgets oppfatning først og fremst kunne gjelde deler av Finnmark. Utvalget mener at også disse kommunene må foreta en gjennomgang av de enkelte kriteriene. En god oppgaveløsning må ses opp mot ulempene avstander vil gi for demokratiet. I en avveining må svakere politisk deltakelse og representativitet vurderes opp mot demokratiske ulemper knyttet til omfattende interkommunalt samarbeid. Dersom konklusjonen blir at kommunesammenslåing ikke er løsningen i disse tilfeller, er det utvalgets oppfatning at forpliktende samarbeid må inngås for å imøtekomme de kravene til oppgaveløsning som er nedfelt i kriteriene.

Sentraliseringseffekter

Befolkningsutviklingen er i stor grad preget av en sentralisering i den forstand at en stadig større andel av befolkningen lever i eller nær større bysentra. Selv om majoriteten av innvanderne flytter til sentrale strøk, medfører stor innvandring at færre kommuner får synkende folketall. Gjennomgangen viser imidlertid at sentraliseringen har foregått over lang tid, selv med en finmasket kommunestruktur og tiltak rettet mot distriktsutvikling. Halvparten av befolkningsveksten i 2013 var i de 14 kommunene som har over 50 000 innbyggere, og over 90 prosent av veksten kom i de 114 kommunene som ligger over 10 000 innbyggere.

Det hevdes at en endring i kommunestrukturen med større kommuner vil medføre at bosetting og tjenester sentraliseres internt i kommunen, gjerne rundt det nye kommunesenteret. Når det gjelder sentralisering av innbyggerne som følge av de kommunesammenslåingene vi har erfaring med i Norge, er funnene mindre entydige. En konsekvens av en sammenslåing er ofte at de administrative funksjonene sentraliseres. Bruk av IKT i tjenester og i dialog med innbyggerne blir viktigere framover, og en økning i bruken vil gjøre det lettere å håndtere avstander innad i kommunen.

Utvalget oppfatter imidlertid at det er nærhet til de store tjenestene som skole, barnehage og pleie- og omsorgstjenestene som er viktigst for innbyggerne. Dette er tjenester som ytes desentralisert og ofte er organisert i tilknytning til det enkelte tettsted. Hvordan disse tjenestene skal organiseres og lokaliseres er opp til kommunene å bestemme. Dette kan tas opp som tema i selve sammenslåingsprosessene og eventuelt inngå i avtaler mellom kommunene før sammenslåing skjer. Ved de siste frivillige sammenslåingene var dette et tema, og alle kommunene har i noen grad valgt desentralisert lokalisering av en del tjenester. Innbyggerne mener at tilgjengeligheten til tjenestene ikke har blitt svekket etter sammenslåingene.³

² Lie, H. W. og B. Volden (2010). *Gevinster av høykapasitets bredbåndnett i distrikts-Norge*. Oslo, Nexia.

³ Brandtzæg, B. A. (2009). *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. TF-rapport nr. 258.

Sammenslåingen av Bodø og Skjerstad kan også trekkes fram som et eksempel på at et desentralisert tjenestetilbud opprettholdes og utvikles etter en sammenslåing, som følge av økt investeringskraft i den nye kommunen. Her var det satt i gang en prosess for å slå sammen skolene i Skjerstad og Misvær for å spare penger, og det var sendt ut varsel om oppsigelse til flere ansatte i kommunen. Som følge av sammenslåingen ble skolestrukturen bevart, det er etablert en ny skole i Misvær og sykehjemmet her ble sikret bemanning.⁴

Erfaringene fra sammenslåingene som har vært gjennomført viser at kommunene har fått bedre forutsetninger, muligheter og handlingsrom når det gjelder lokalt og regionalt utviklingsarbeid. De nye kommunene vil kunne innta en mer aktiv rolle fordi de får økte ressurser og muligheter til å satse på helhetlige utviklingstiltak. Utredninger viser også at større funksjonelle enheter vil ha et bedre utgangspunkt for overordnet planlegging og styring av utbyggingsmønsteret, sammenliknet med de gamle kommunene. Det skyldes at kommunen har blitt et større og mer geografisk funksjonelt planområde, samt at planleggingen kan skje med utgangspunkt i ett prioriterende organ i stedet for to eller flere.⁵

⁴ Brandtzæg, B. A. (2009). *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. TF-rapport nr. 258.

⁵ Vinsand, G. mfl. (2005). *Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutningen mellom Ramnes og Våle*. Agenda Utredning og Utvikling AS. Rapportnr.: R55171.

2 Om oppgavefordeling

De norske kommunene er generalistkommuner. Dette innebærer at alle kommuner skal imøtekomme de samme kravene når det gjelder tjenester til innbyggerne, planleggings- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet, oppgavene som myndighetsutøver og ivaretagelse av demokratiske funksjoner uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur, eller andre kjennetegn.⁶

Stortinget har gjennom lov gitt kommunene ansvaret for grunnleggende nasjonale velferds- og myndighetsoppgaver. Det er et etablert prinsipp at oppgaver bør legges på det lavest mulige effektive forvaltningsnivået. Kommunene har i dag en bred og omfattende oppgaveportefølje, med ansvar for sentrale velferdstjenester som barnehager, grunnskoler, helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester. Videre har de ansvar for bibliotek, ulike kulturtiltak, brannvern, havner, kommunale veier, lokalt miljøvern, renovasjon, planlegging og tilrettelegging for bruk av areal i kommunene, som tilrettelegging for næringsstomter og boligbygging. Kommunene har også store forvaltningsoppgaver knyttet til blant annet landbruk og behandling av byggesaker.⁷

Kommunene kan frivillig ta på seg oppgaver som ikke er lagt til andre offentlige organ eller private. Det er også eksempler på oppgaver som ikke er lovpålagte, men der ulike tilskuddsordninger legger til rette for at kommunene tar på seg disse. Det gis blant annet tilskudd til barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn, der større kommuner og bydeler kan søke om støtte til å etablere og utvikle tiltak rettet mot utsatte barn og unge. Et annet eksempel på «oppgavetildeling» er når kommunene får mulighet til å kreve inn avgifter for tilknytning til kommunale anlegg, slik som vannforsyning og avløp.⁸

Dette kapitlet søker å sette den norske kommunemodellen i et europeisk perspektiv. Deretter gis det en oversikt over arbeid med endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene i Norge i perioden etter årtusenskiftet. Til slutt gis det en oversikt over oppgaveendringene i den danske kommunereformen av 2007 og i den finske kommunereformen av 2013.

2.1 Den norske kommunemodellen i et europeisk perspektiv

De europeiske landene har organisert forvaltningen generelt, og lokalforvaltningen spesielt, på en rekke ulike måter. Det er vanlig å dele de vesteuropeiske landene inn i en nordisk modell, en britisk modell, en mellomeuropeisk modell og en napoleonsk eller søreuropeisk modell.⁹ Omtalen av oppgavefordelingen i de nordiske landene i

⁶ Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune–styring og samspel*.

⁷ Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune–styring og samspel*.

⁸ Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune–styring og samspel*.

⁹ Lidström, A. (1996). *Kommunsytem i Europa*. Stockholm: Publica; Lidström, A. (2003) *Kommunsytem i Europa*. Malmö: Lieber AB.

NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune* tar utgangspunkt i en slik inndeling.¹⁰

Den *nordiske modellen*, som omfatter Sverige, Norge, Danmark, Finland og Island, kjennetegnes av at kommunesektoren har større betydning for gjennomføringen av den offentlige politikken, herunder velferdspolitikken. Kommunene har vidtgående myndighet og utøver stor grad av lokalt selvstyre.¹¹ De nordiske landene har en høyere andel kommunalt ansatte, og kommunen har ansvaret for en betydelig større andel av de offentlige utgiftene, enn andre europeiske land.¹² Med unntak av Island, er de nordiske kommunene forholdsvis store i antall innbyggere (jf. tabell 2.1), men det er store variasjoner. Norske kommuner varierer betydelig i både befolkning og størrelse. Over halvparten har under 5 000 innbyggere. De største 100 kommunene utgjør omtrent 75 prosent av befolkningen.¹³ Sammenlignet med Sverige, Finland og Danmark er kommunesektoren i Norge noe mindre, både målt som offentlige utgifter og som andel av landets økonomi. Danmark skiller seg ut ved at kommunesektoren utgjør en betydelig større del av økonomien. Det skyldes i første rekke at sykehusene samt en del overføringsordninger, slik som arbeidsledighetstrygden, er lagt til kommunene. Sistnevnte får danske kommuner refundert fra staten, slik at utgiftsnivået i mindre grad enn for de øvrige nordiske landene gjenspeiler aktivitetsnivået i kommunesektoren her.¹⁴

Den *britiske modellen* omfatter Storbritannia og Irland. Kommunene i disse landene er befolkningsmessig i gjennomsnitt de største i Europa (jf. tabell 2.1). I Storbritannia (men ikke i Irland) ivaretar kommunene viktige oppgaver på velferdsområdet, men løsningen av sentrale velferdsoppgaver for eksempel på helseområdet og deler av sosialområdet ligger likevel utenfor deres ansvarsområde.¹⁵

Den *mellomeuropeiske modellen* omfatter Tyskland, Østerrike og Sveits. Disse landene er kjennetegnet av at lokalforvaltningen inngår i en føderal struktur, som innebærer at statsmakten er delt mellom forbundsnivå og delstatsnivå. Det er delstatene som har ansvaret for lovgivningen overfor kommunene, og det er relativt stor variasjon mellom delstatene med hensyn til organiseringen og oppgavene til kommunene.¹⁶ Den administrative inndelingen i de tre landene varierer også. Betydelige deler av velferds-

¹⁰ NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*, side 453-457.

¹¹ Lidström, A. (1996). *Kommunsytem i Europa*. Stockholm: Publica, side 18; Lidström A. (2003) *Kommunsytem i Europa*. Malmö: Lieber AB.

¹² Sellers, J. M. og Lidström, A. (2007), *Decentralization, Local Government, and the Welfare State i Governance*, Volume 20, Issue 4.

¹³ Se Delrapport fra ekspertutvalget (mars 2014). *Kriterier for en god kommunestruktur*, side 21-22, for mer informasjon om variasjon i kommunestørrelse.

¹⁴ Rapport fra Det tekniske bergningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (november 2014).

¹⁵ Lidström, A. (1996). *Kommunsytem i Europa*. Stockholm: Publica; Lidström A. (2003). *Kommunsytem i Europa*. Malmö: Lieber AB.

¹⁶ Lidström, A. (1996). *Kommunsytem i Europa*. Stockholm: Publica; Lidström A. (2003) *Kommunsytem i Europa*. Malmö: Lieber AB.

oppgavene, som i Norden ivaretas av kommuner, er i Tyskland del av et forsikringsbasert system. Eksempelvis er stort sett hele helsesektoren og mesteparten av sosialområdet plassert på siden av forvaltningsapparatet. Tjenestene tilveiebringes og finansieres gjennom forsikringsselskaper på de ulike områdene, mens selve oppgaveløsningen ivaretas av frivillige organisasjoner, stiftelser og forskjellige kirkelige organisasjoner.¹⁷

Den *napoleonske modellen* omfattet i utgangspunktet et stort antall land i Vest- og Sør-Europa, som Frankrike, Belgia, Nederland, Luxemburg, Spania, Portugal, Italia og Hellas¹⁸ I flere av de nevnte landene er det imidlertid gjennomført store reformer for å desentralisere forvaltningen, og land som Nederland og Belgia kan i dag sies å ligge tettere opp mot henholdsvis de nordiske og mellomeuropeiske modellene. Den napoleonske modellen kjennetegnes av en sterk sentralmakt, detaljstyring av kommunene gjennom statlige prefekter og ved borgermesterens sentrale rolle.¹⁹ Innenfor dette systemet er det vanlig med et meget stort antall kommuner. Frankrike skiller seg ut som det landet i Europa med desidert flest kommuner (jf. tabell 2.1). De franske kommunenes oppgaver består av både frivillige og lovpålagte oppgaver. De lovpålagte oppgavene omfatter skolebygg, mindre veier, fysisk planlegging, politi, befolkningsstatistikk og allmenne valg. De tre sistnevnte oppgavene er et særskilt ansvar for kommunens borgermester, og er oppgaver borgermesteren utfører på vegne av staten. De frivillige oppgavene er i stor grad knyttet til kultur og turisme. Oppgavefordelingen i Frankrike er ikke helt entydig. Ansvar for de ulike oppgavene er normalt delt på flere forvaltningsnivåer, og kommunenes muligheter til å ivareta de ulike oppgavene varierer med kommunenes størrelse. Ofte tas viktige beslutninger etter forhandlinger mellom flere nivåer. I praksis er det bare et fåtall av oppgavene som kommunene har et eget og selvstendig ansvar for.²⁰

¹⁷ NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*; Lidström A. (2003) *Kommunsystem i Europa*. Malmö: Lieber AB.

¹⁸ NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*.

¹⁹ Lidström, A. (1996). *Demokrati i förändring. Kommunssystem i Europa*. Stockholm: Publica.

²⁰ Lidström, A. (1996). *Demokrati i förändring. Kommunssystem i Europa*. Stockholm: Publica.

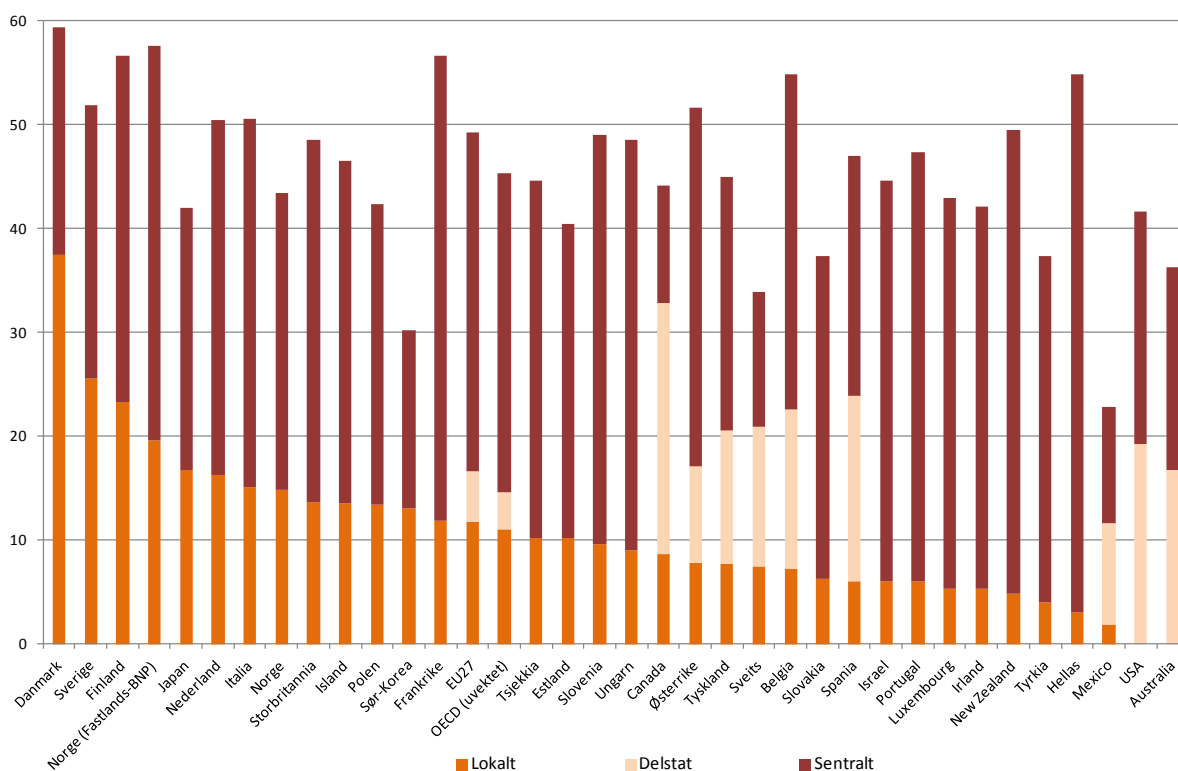
Tabell 2.1 Utvalgte kjennetegn ved europeiske kommuner²¹

Land	Antall kommuner (2012)	Gjennomsnittlig størrelse (innbyggere 2012)	Kommunalforvaltningens utgifter, prosent av offentlige utgifter (2012)
Norge	428	11 725	34,2
Danmark	98	56 180	63,2
Sverige	290	32 935	49,3
Finland	320	16 915	41,1
Island	74	4 320	29,2
Østerrike	2 354	3 590	15,1
Belgia	589	18 855	13,2
Tyskland	11 327	7 170	17,0
Spania	8 116	5 690	13,0
Sveits	2 408	3 305	22,0
Tsjekkia	6 253	1 680	22,9
Estland	226	5 905	25,1
Frankrike	36 700	1 735	21,1
Hellas	325	34 885	5,7
Ungarn	3 177	3 140	18,6
Irland	114	38 960	12,6
Italia	8 092	7 305	29,8
Nederland	408	41 125	32,4
Polen	2 479	15 545	31,7
Portugal	308	34 050	12,7
Slovakia	2 927	1 850	16,8
Slovenia	211	9 665	19,5
Tyrkia	2 950	25 180	10,7
Storbritannia	406	155 775	28,3

²¹ Kilde: OECD National Accounts og Eurostat. TBU.

Figur 2.1 viser offentlig forvaltnings utgifter målt som andel av landets BNP, fordelt på de ulike forvaltningsnivåene. I de fleste landene utgjør offentlige utgifter mellom 40 og 50 prosent av BNP. I de ikke-europeiske landene, samt flere av de østeuropeiske landene, har offentlig sektor et moderat omfang. I de nordiske landene utgjør offentlig sektor en større del av økonomien, med et nivå på de offentlige utgiftene i Finland, Sverige, Danmark og Norge (når olje og gass holdes utenom) på mellom 50 og 60 prosent av BNP.²²

Figur 2.1 De ulike forvaltningsnivåenes utgifter i prosent av BNP. 2012.²³



Delstats- og kommuneforvaltningen står for en stor andel av de offentlige utgiftene i de fleste OECD-land. I 2012 utgjorde utgiftene om lag 17 prosent av BNP og vel 43 prosent (veid snitt) av de offentlige utgiftene i OECD-området. Bak disse tallene skjuler det seg store variasjoner mellom landene. Utgiftsandelene kan for eksempel variere etter om landet er føderal- eller enhetsstat, omfanget av desentraliseringen og oppgaveporteføljen på lokalt og regionalt nivå. Generelt er det en liten tendens til at graden av desentralisering øker med størrelsen på offentlig sektor, men også her er det store variasjoner.²⁴

²² Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (november 2014)

²³ Figuren er hentet fra Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (november 2014). Fordeling av utgifter mellom hhv. delstats- og lokalt/regionalt nivå er ikke tilgjengelig for USA og Australia. Tall fra 2010 for Canada og New Zealand; 2011 for Australia, Japan, Sør-Korea, Israel, Mexico, Sveits, Tyrkia og USA. Ingen data tilgjengelige for Chile.

²⁴ Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (november 2014)

Sammenliknet med andre europeiske land har Norge (i likhet med de andre nordiske landene) en desentralisert oppgaveløsning. Kommunene spiller en helt sentral rolle i den offentlige forvaltningen og i gjennomføringen av velferdspolitikken. De norske kommunene er ikke blant de minste i Europa, men de har ansvaret for en svært bred og omfattende oppgaveportefølje, herunder grunnleggende nasjonale velferdsoppgaver og lokal samfunnsutvikling.

2.2 Arbeid med endringer i oppgavefordelingen etter år 2000

2.2.1 NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune

Oppgavefordelingsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 5. juni 1998 for å vurdere oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene. Mandatet ble utvidet til å omfatte en vurdering av antallet forvaltningsnivå, og forslag til ansvarsfordeling av oppgaver ved en eventuell reduksjon i antallet forvaltningsnivåer. Utvalget ble også bedt om å vurdere antall og størrelse på fylker eller regioner og oppgave- og ansvarsfordelingen ved en eventuell endring i fylkesinndelingen.²⁵

Utvalget avga sin utredning, NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*, til Kommunal- og regionaldepartementet 3. juli 2000. Utvalget hadde tilrådninger om utøvelsen av statlig styring, om organiseringen av det regionale nivået og om enkeltspørsmål angående oppgavefordelingen som ikke er knyttet til organiseringen av det regionale nivået.

Dette kapitlet gir en oversikt over hovedpunktene i NOU 2000:22. Fremstillingen er ikke fullstendig. Blant annet er ikke utvalgets drøfting av enkeltsektorer og modeller for organiseringen av det regionale nivået omtalt. Tilråkningene blir gjengitt oppsummeringsvis.

Retningslinjer for oppgavefordeling

Utvalget drøftet *ulike hensyn, mål og verdier* som må tas hensyn til ved fordeling av oppgaver mellom forvaltningsnivåene. Videre ble det drøftet formelle og organisatoriske forhold som oppgavefordelingen vil være betinget av. På bakgrunn av dette ble det formulert et sett av retningslinjer for oppgavefordeling som dannet grunnlag for utvalgets evaluering av daværende oppgavefordeling og var retningsgivende for utvalgets forslag til endringer. Oppgavefordelingsutvalgets 7 retningslinjer for oppgavefordeling var svar på følgende tre hovedhensyn:

1. Hensynet til brukerne
2. Hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse
3. Hensynet til nasjonale mål

²⁵ NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*.

Hensynet til brukerne

Utvalget pekte på at en *brukerorientert* forvaltning innebærer at alle deler av den offentlige forvaltningen setter brukernes behov i sentrum for sin aktivitet. Utvalget trakk fram to brukerhensyn, eller verdier, som er viktige i drøftinger om oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene; *hensynet til tilgjengelighet* og *hensynet til sammenhengende tjenester*.

Hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse

Utvalget tok utgangspunkt i de tre verdiene *frihet, deltakelse* og *effektivitet*. Frihetsverdien er knyttet til friheten til å virkeliggjøre det lokale fellesskapets interesser, men også frihet fra ulike former for statlige inngrep. Deltakelsesverdien er knyttet til at kommunale organer gir lokalbefolkningen mulighet til medbestemmelse i saker som i særlig grad berører dem selv. Effektivitetsverdien ved det lokale selvstyret bygger på at kommuneinstitusjonene vurderes som særlig egnet til å formidle offentlige goder på en effektiv måte, fordi nærheten til innbyggerne sikrer at de er vare overfor krav, behov og interesser i lokalsamfunnet, og løsninger kan skreddersys til den lokale virkelighet.

Hensynet til nasjonale mål

Utvalget konkretiserte seks *hensyn* som staten har særlig ansvar for å ivareta, i organiseringen og styringen av offentlig forvaltning: rettssikkerhet, likeverdig fordeling av goder mellom individer, samfunnsgrupper og ulike geografiske områder, nasjonaløkonomiske hensyn, miljø og en bærekraftig utvikling, samordning og effektivitet i forvaltningen og hensynet til minoriteter.

Retningslinjer for oppgavefordeling

Samlet skulle de 7 retningslinjene ivareta de verdiene oppgave- og ansvarsdelingen skulle fremme. Utvalget pekte på at helhetlige vurderinger av oppgavefordelingen derfor ikke kunne skje med utgangspunkt i én retningslinje, men gjennom avveining mellom alle (relevante) retningslinjer. Det innebar at verdiene som retningslinjene er uttrykk for, må vurderes opp mot hverandre og gis ulik prioritet i konkrete sammenhenger.

Retningslinjene er generelt utformet og vil kunne trekke i ulike retninger. Utvalget understreket at de ikke gir entydige svar om plassering av oppgaver og ansvar, men at de angir sentrale temaer for konkrete vurderinger av oppgaveplassering.

Utvalgets retningslinjer for oppgavefordeling:

1. Oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå.
2. Oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer.
3. Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar.
4. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.

5. Oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan.
6. Oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan.
7. Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.

Trender i samfunnsutviklingen

Oppgavefordelingsutvalget mente at oppgavefordelingen er avhengig av omgivelsene forvaltningen skal arbeide i. Utvalget søkte derfor å identifisere og beskrive kort de samfunnsmessige utviklingstrekk eller -trender som utvalget mente vil kunne påvirke og legge føringer for organiseringen av offentlig forvaltning i årene fremover.

Utviklingstrekk på følgende 12 områder ble drøftet av utvalget:

- Demografisk utvikling og offentlig økonomi
- Næringsstruktur, sysselsetting og bosettingsmønster
- Utdanning
- Familie-, samlivs- og husholdningsmønstre
- Informasjonsteknologi
- Infrastruktur og kommunikasjon
- Internasjonalisering, europeisering og regionalisering
- Oppgavens innhold og forvaltningens kompetanse
- Organisering av oppgaveløsningen
- Innbyggernes forventninger og roller
- Rettighetssamfunnet
- Krav til informasjon, kvalitet og valgfrihet

Tilrådsninger – oppgavefordelingsutvalget

Utvalget så på oppgavefordelingen mellom staten og kommunesektoren som et viktig redskap for å realisere et reelt fungerende demokrati, blant annet for å sikre at nødvendige helhetlige og sektorovergrepene prioriteringer og vurderinger gis en folkevalgt forankring. Utvalget oppsummerte sine tilrådsninger i tre hovedpunkter: tilrådsninger angående utøvelsen av den statlige styringen av kommunesektoren, tilrådsninger angående organiseringen av det regionale nivået, samt tilrådsninger angående enkeltspørsmål knyttet til oppgavefordeling og organisering som ikke tas opp i forbindelse med organiseringen av det regionale nivået.

Oppgavefordelingsutvalget konkluderte på enkeltsektorer og tjenester. Retningen i tilrådsningene var økt delegering av makt og myndighet fra sentralt nivå til lokalforvaltning. Anbefalingene gikk i retning av å gi flere oppgaver til det lokale nivået, mindre øremerking og flere oppgaver underlagt politisk kontroll.

2.2.2 St.meld. nr. 31 (2000–2001) Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling

NOU 2000: 22 ble fulgt opp av Regjeringen Stoltenberg I i St.meld. nr. 31 (2000–2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*. Meldingen varslet en desentralisering av oppgaver og myndighet til kommunesektoren, begrunnet i at ansvar for beslutninger og oppgaveløsning burde flyttes nærmest mulig dem det gjelder. Tanken var at desentralisering av oppgaver og myndighet ville medføre en revitalisering av lokaldemokratiet når kommuner og fylkeskommuner gis bedre rammebetingelser for politikkkutforming, som vil medføre økt interesse for lokalpolitikk blant innbyggerne.

Meldingen signaliserte et ønske om en klarere rollefordeling mellom forvaltningsnivåene. En desentralisering av oppgaver til kommunene, ville gjøre kommune og stat til de sentrale tjenesteprodusentene. I meldingen varslet regjeringen at den ønsket å overføre oppgaver og myndighet på miljø og landbruksområdet til kommunene.

Samtidig med ønsket om å desentralisere oppgaver til kommunene ble det i meldingen varslet et ønske om å styrke fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. Det ble for eksempel lagt til grunn at miljø- og landbruksoppgavene på regionalt nivå først og fremst var utviklingsoppgaver, som burde underlegges regionalt folkevalgt styring. Det ble derfor foreslått at landbruks- og miljøoppgaver, unntatt klagebehandling og lovlighetskontroll, skulle flyttes fra fylkesmannen til fylkeskommunen. Det ble også foreslått å styrke fylkesplanen, men kommunene skulle fortsatt være den primære arealmyndighet. Regjeringen mente det var behov for et folkevalgt regionalt nivå for å ivareta oppgaver som hadde regionalt eller kommuneoverskridende karakter. Daværende flertall i Stortinget sluttet seg i all hovedsak til dette.

NOU 2000: 22 anbefalte en redusert statlig detaljstyring av kommunesektoren. I meldingen ble det varslet en ambisjon om endring i statens styring av kommunene, fra detaljstyring til rammestyring. Det ble hevdet at en sterk statlig detaljstyring ikke nødvendigvis hadde medført et likeverdig tjenestetilbud i hele landet, og at det burde utvikles styringsformer basert på veiledning og dialog.

2.2.3 St.meld. nr. 19 (2001–2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå

Bondevik II-regjeringen tiltrådte høsten 2001 og la våren 2002 fram St.meld. nr. 19 (2001–2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*.

Utgangspunktet for meldingen var St.meld. nr. 31 (2000–2001) *Kommune, fylke, stat - en bedre oppgaveløsning* og Sem-erklæringen som sa at samarbeidsregjeringen ”vil vurdere oppgavene til fylkeskommunene slik at ansvarsforholdene mellom fylkeskommunen og fylkesmannen, samt fylkeskommunene og primærkommunene blir bedre klargjort”.

Prinsippene for forslagene til oppgavefordeling i meldingen fulgte til dels retningslinjene for oppgavefordeling som ble lagt fram i NOU 2000: 22.

Hovedvekten i meldingen lå på planlagte oppgaveendringer innenfor miljø, landbruk, planlegging og arealforvaltning, dvs. oppgaver som i St.meld. 31 (2000–2001) ble

foreslått lagt til fylkeskommunen. I meldingen ble det lagt vekt på at fylkeskommunen ikke måtte bli overkommune. Argumentet i meldingen var at en stor andel av miljø- og landbruksoppgavene var av lokal karakter og krevde folkevalgt skjønn, og at de derfor burde legges til kommunen. Oppgavene som ikke kunne legges til kommunen, ble foreslått lagt til fylkesmennene. Det var også et mål å redusere byråkrati.

På landbruksområdet gjaldt dette konsesjonssaker og delingssaker. Videre var det snakk om flere nye oppgaver innenfor skogbruk og forvaltning av bedriftsrettete bygdeutviklingsmidler, miljømidler under Landbrukets utviklingsfond og skogmidler under Landbrukets utviklingsfond og over statsbudsjettet.

På miljøområdet ble det foreslått å gi kommunene økt myndighet når det gjaldt forurensningsspørsmål av lokal karakter. Meldingen varslet videre et ønske om å gi kommunene myndighet overfor lokale utfordringer knyttet til friluftsliv, forvaltning av biologisk mangfold og kulturminnevern.

Meldingen varslet et ønske om å fornye og styrke fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør ved å foreslå å gi fylkeskommunen økt myndighet i forvaltningen av distrikts- og regionalpolitiske virkemidler.

Stortingets flertall ba i behandlingen av meldingen regjeringen om å legge til rette for at ansvaret for regionale miljø- og landbruksoppgaver, unntatt klagebehandling og legalitetskontroll, skulle legges til fylkeskommunen. Stortingets flertall ba også om at fylkeskommunens rolle som planmyndighet skulle styrkes.

Ved Stortingets behandling av meldingen ble det på landbruksområdet besluttet at alle saker etter konsesjonsloven, skogloven (unntatt avgjørelsesmyndighet knyttet til verneskoggrensler), delingssaker etter jordloven og avgjørelsesmyndighet for investeringsvirkemidlene under Landbruks utviklingsfond (miljørettede virkemidler og virkemidler med skogordninger) med virkning fra 1. januar skulle overføres til kommunene. På miljøområdet skjedde det mindre endringer innenfor viltforvaltning og luftkvalitet.

2.2.4 Forvaltningsreformen

I årene forut for forvaltningsreformen ble fylkeskommunene berørt av flere større oppgaveendringer. Staten overtok fylkeskommunenes ansvar for de somatiske sykehusene med mer i 2002, og i 2004 overtok staten fylkeskommunenes ansvar for rusomsorg, barnevern og familievern.

Med St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* ble Stortinget invitert til å drøfte regionenes fremtidige oppgaver. Stortingsflertallet sa seg enig i at det skal være tre folkevalgte nivå i Norge, hvor kommunene også i framtiden skulle være generalistkommuner med bred og tung oppgaveportefølje. Flertallet så i likhet med regjeringen også et behov for å styrke det regionale folkevalgte nivået slik at utviklingspotensialet kunne utnyttes bedre, og mente en overføring av nye oppgaver ville styrke regionene som regional utviklingsaktør.

Regjeringen Stoltenberg II fremmet i 2008 Ot.prp. nr. 10 (2008–2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)*. Proposisjonen inneholdt forslag til nødvendig lovgrunnlag for å sikre ivaretagelse av oppgavene fylkeskommunene skulle overta fra 2010, den såkalte forvaltningsreformen. Foranledningen til Ot.prp. nr. 10 (2008–2009) var St.meld. nr. 12 (2006–2007). Prinsippene som lå til grunn for arbeidet med forvaltningsreformen, bygget i stor grad på prinsippene som ble fremmet av Oppgavefordelingsutvalget i NOU 2000: 22.

Forvaltningsreformen la grunnlaget for at fylkeskommunene kunne bli en tydeligere aktør innenfor regional utvikling, ved at de fikk økt ansvar innenfor blant annet samferdsel, forskning, videregående opplæring, vannforvaltning, friluftsliv og kultur. Særlig innenfor samferdsel fikk fylkeskommunene flere oppgaver, ved at de fikk ansvaret for de øvrige riksveiene med tilhørende ferjestrekninger. Fylkeskommunene ble også medeiere i Innovasjon Norge og de fikk ansvar for å forvalte midler fra regionale forskningsfond i 7 fondsregioner.²⁶

Stortingsflertallet mente oppgavene som ble foreslått overført til fylkeskommunene representerte en betydelig styrking av det regionale folkevalgte nivået og fylkeskommunenes mulighet til å drive et aktivt og helhetlig utviklingsarbeid. Flertallet var samtidig positivt til at regjeringen skulle se nærmere på om ytterligere oppgaver innenfor områdene miljø og landbruk best kunne forvaltes av fylkeskommunene.²⁷ Oppgaveendringene i forvaltningsreformen var i hovedsak i samsvar med det som ble varslet i St.meld. 12 (2006–2007).

Forvaltningsreformen ble iverksatt 1. januar 2010, og fylkeskommunenens nye oppgaver var:

- Forvalte midler fra regionale forskningsfond, gjennom pålagt samarbeid i 7 regioner
- Være medeiere i Innovasjon Norge sammen med Nærings- og fiskeridepartementet (daværende Nærings- og handelsdepartementet) med 49 % av eierskapet og utøve eierskapet gjennom foretaksmøtet
- Sørge for tilbud om godkjent fagskoleutdanning som tar hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder. Fylkeskommunene kan selv velge å drive fagskolene
- Ansvar for hoveddelen av øvrige riksveger (nå fylkesveger) og tilhørende ferjestrekninger
- Ansvar som vannregionmyndighet, lagt til 11 fylkeskommuner
- Regionalt ansvar for tilrettelegging for allment friluftsliv og forvaltningsansvar for høstbare, ikke truede arter av vilt og ferskvannsfisk
- Overta rollene til fylkesmannen innenfor verdiskapningsprogrammene på landbruksområdet, delta i revideringen av nasjonal næringsstrategi og handlingsplaner

²⁶ Regionene er hovedstadsregionen, bestående av Oslo og Akershus; Innlandet, bestående av Oppland og Hedmark; Oslofjorden, bestående av Buskerud, Vestfold, Telemark; Agder, bestående av Aust-Agder og Vest-Agder; Vestlandet, bestående av Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane; Midt-Norge, bestående av Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag; Nord-Norge, bestående av Nordland, Troms, Finnmark.

²⁷ Innst. O. nr. 30 (2008–2009).

for landbruksbasert næringsutvikling og uttalerett i landbrukspolitiske saker, inkludert innspill til det årlige jordbruksoppgjøret

- Ansvar for virkemidler til styrking av rekruttering og kompetanseheving i landbruket
- Utvide oppgaver med forvaltning av spillemidler til både idrett og kultur, samt ha større ansvar for oppnevning til styrene i kulturinstitusjoner
- Lovpålagt veiledning om kvalitetsutvikling overfor lokale skoleeiere
- Tildeling av akvakulturtillatelser og ha ansvaret for forvaltning av en del viltlevende marine ressurser

2.2.5 Endringer i kommunenes oppgaver etter år 2000

Kommunene har de siste årene blitt tilført en rekke nye oppgaver. Tabell 2.2 gir en oversikt over de viktigste endringene i kommunenes oppgaveportefølje etter år 2000.

Tabell 2.2 Endringer i kommunenes oppgaver etter år 2000.

Nye oppgaver til kommunene	Årstall
Fastlegeordningen	2001
Introduksjonsprogrammet	2003
Forhandlingsansvar for lærere	2004
Finansieringsansvar for skyssutgifter i kommunehelsetjenesten ²⁸	2004
NAV ²⁹	2006
Klinisk veterinærvakt	2008
Lovefestet rett til barnehageplass ³⁰	2009
Kvalifiseringsprogrammet	2010
"Sørge-for-plikt" for krisesentre	2010

²⁸ Reiseutgifter for leger, fysioterapeuter, hjemmesykepleiere m.m. som reiser hjem til pasienten for å gi behandling. Regionale helseforetak har ansvaret for tilsvarende reiseutgifter i spesialisthelsetjenesten. Regionale helseforetak har i tillegg ansvaret for all syketransport (transport av pasienter).

²⁹ Gjennom NAV-reformen fikk Arbeids- og velferdsetaten og kommunene plikt til å opprette felles lokale kontorer som dekker alle kommuner. Kontorene skal opprettes ved avtale mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen. Avtalen skal blant annet inneholde bestemmelser om lokalisering og utforming, organisering og drift av kontoret og hvilke kommunale tjenester som skal inngå i kontoret. Som et minstekrav skal kontorene ivareta oppgaver for etaten og kommunens oppgaver etter Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

³⁰ Fra 1. januar 2009 ble det innført en lovfestet rett til barnehageplass (jf. barnehageloven § 12a). Barn som fyller ett år senest innen utgangen av august det året det søkes om barnehageplass, fikk med dette etter søknad rett til å få plass i barnehagen fra august. Kommunen hadde ikke tidligere vært pålagt å ha et bestemt antall barnehageplasser eller en bestemt dekningsprosent, men måtte selv fastsette det reelle behovet for barnehageplasser i sin kommune.

Najonalparkstyrer	2010
Helheltig kommunalt beredskapsansvar	2012
Konkretisering av folkehelseansvaret	2012
Samhandlingsreformen ³¹	2012
Oppgaver overført fra kommunene til staten	
Kommunale næringsmiddeltilsyn	2004
Vergemål	2014
Skatteoppkreverfunksjonen varlset overført til Skatteetaten	2016

2.3 Oppgaveendringer i den danske kommunereformen³²

I oktober 2002 satte den danske regjeringen ned Strukturkommissjonen. Kommissjonen fikk i mandat å utarbeide en teknisk og faglig analyse, som skulle gi grunnlag for endring av rammene for hvordan offentlig sektor løste sine oppgaver. Strukturkommissjonen la fram sin utredning i 2004.³³ Utredningen la grunnlaget for den danske kommunalreformen fra 2007. Reformen bestod av tre deler: en oppgavereform, en inndelingsreform og en finansieringsreform. En lang rekke oppgaver ble flyttet mellom stat, kommune og nye regioner. Danmark gikk fra 271 til 98 kommuner. Amtene ble lagt ned, og fem nye regioner ble etablert. Alle kommuner med et innbyggertall under 20 000 skulle finne sammen med kommuner som gjennom en sammenslutning ville sikre at den nye kommunen fikk over 20 000 innbyggere. Alternativt kunne de inngå forpliktende samarbeid med nabokommuner om løsning av både eksisterende og nye oppgaver. En forutsetning for slike samarbeidsløsninger var at de skulle ha et befolkningsgrunnlag på minst 30 000 innbyggere. Etter reformen er gjennomsnittlig kommunestørrelse på om lag 55 000 innbyggere. 7 kommuner, med under én prosent av innbyggerne, hadde færre enn 20 000 innbyggere.

³¹ Med samhandlingsreformen fulgte et krav om at kommuner og helseforetak måtte inngå forpliktende samarbeidsavtaler, jf. Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 6. Fram mot 2016 skal kommunene gradvis etablere et tilbud om døgnopphold for øyeblikkelig hjelp. Det tas sikte på at kommunenes plikt til å tilby døgnopphold for øyeblikkelig hjelp skal tre i kraft fra 2016.

³² Gjennomgangen i dette kapitlet bygger på rapporten *Kommunereformen – kort fortalt*, utgitt av Indenrigs- og Sundhedsministeriet: <http://oim.dk/media/93091/kommunalreformen-kort-fortalt.pdf>

³³ Nærmere om kriteriene som ble lagt til grunn i dette arbeidet omtales i Delrapport fra ekspertutvalg (mars 2014) *Kriterier for god kommunestruktur*.

Tabell 2.3 Antall kommuner i Danmark etter innbyggertall per 1. januar 2014

Kommunestørrelse	Antall
100 000 eller flere	7
75 000–99 999	10
50 000–74 999	19
40 000–49 999	22
30 000–39 999	15
20 000–29 999	18
10 000–19 000	3
Færre enn 10 000	4

Målet med oppgavereformen i Danmark var en enklere og tydeligere oppgave- og ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene. Det ble også foretatt omlegginger i finansieringen av kommunesektoren.

Dette kapitlet tar for seg de viktigste elementene i den danske oppgavereformen.

2.3.1 Kommunenes ansvar

Før kommunereformen hadde kommunene ansvar for en stor del av de innbyggerrettede tjenestene, blant annet eldreomsorg, barnehager, grunnskole og oppgaver på sosialområdet. Kommunene fikk som følge av reformer tilført oppgaver innenfor følgende områder: helse, arbeidsmarkedstiltak, sosial, spesialundervisning, næringsutvikling, vei og kollektivtrafikk, natur, miljø, planlegging, kultur og tverrgående innbyggertjenester.

Kommunenes ansvar etter 1. januar 2007:

- Sosialområdet: det samlede finansierings-, tilbuds og myndighetsansvar
- Barnehage og barnevern
- Grunnskole, inkludert spesialundervisning og spesialpedagogisk bistand til barn (0–5 år)
- Spesialundervisning for voksne
- Eldreomsorg
- Helseområdet: forebygging, pleie- og rehabilitering utenfor sykehus, behandling av rusmisbruk, hjemmesykepleie, kommunal tannpleie og spesialtannpleie, sosialpsykiatri
- Aktivisering og arbeidsmarkedstiltak for ikke-forsikrede
- Integrasjon og språkundervisning for innvandrere
- Innbyggerbetjening på skatte- og innkrevingsområdet i samarbeid med statlige skattesentre
- Forsyningsberedskap og redningsberedskap

- Natur, miljø og planlegging: blant annet konkrete myndighetsoppgaver og innbyggerrettede oppgaver, utarbeidelse av kommuneplaner, spillvannsplaner, avfallsplaner og vannforsyningsplaner
- Lokal næringsutvikling og tilrettelegging av turisme
- Deltakelse i regionale trafikkselskap
- Lokale veier
- Kultur: blant annet biblioteker, musikkskoler og lokale idrettsanlegg

Helse

Kommunene fikk en større rolle på helseområdet. Dette gjaldt ansvar for rehabilitering utenfor sykehus. Før reformen var dette et delt ansvar med amtene. Kommunene overtok også hovedansvar for forebyggende og helsefremmende innsats rettet mot innbyggerne fra amtene. Videre overtok kommunene ansvar for rusbehandling, spesiell tannpleie for psykiatriske pasienter, psykisk utviklingshemmede m.fl.

Arbeidsmarkedstiltak

Kommunereformen medførte at staten og kommunene gikk sammen om å opprette felles arbeidssentre i alle kommunene, unntatt øy-kommunene. Tidligere var arbeidsmarkedstiltakene organisert i to parallelle systemer, statlig og kommunalt. Stat og kommune skulle nå inngå i forpliktende samarbeid om arbeidsmarkedstiltak, og hjelp og tjenester på dette området skulle samles på ett sted. Formålet var å forenkle innsatsen med arbeidsmarkedstiltak, slik at innsatsen var så tett på brukerne som mulig, og slik at det ikke var tvil hvor man skulle henvende seg. Forenklingen skulle også gjøre det lettere for regjeringen og Folketinget å kunne styre arbeidsmarkedspolitikken. Det nye systemet innebar dermed to nivåer: ett statlig nivå med en sentral myndighet og regionale statlige enheter, og ett kommunalt nivå med jobbsentre i kommunal regi. Poenget med å la jobbsentrene være kommunale var å muliggjøre samarbeid med andre kommunale virkemidler. De kommunale jobbsentrene fikk først og fremst en bestillerfunksjon, og jobbsentrene skulle i så stor grad som mulig hente inn bistand fra andre aktører.

Sosialområdet

Før kommunereformen var oppgavene på sosialområdet delt mellom amtene og kommunene. Reformen medførte at kommunene fikk det samlede finansierings,- tiltaks- og myndighetsansvar overfor brukeren på sosialområdet, unntatt de mest spesialiserte, landsdekkende tilbudene. Endringen innebar at det er kommunen som avgjør hvilket tilbud brukeren skal ha, og kommunen betaler for tilbudet. Formålet med endringen var å skape en klar og tydelig ansvarsdeling, og sørge for at oppgavene på sosialområdet i større grad blir løst i nærmiljøet og i samspill med kommunens øvrige tilbud. Kommunen får refundert deler av utgiftene i spesielt kostnadskrevenne tilfeller gjennom en refusjonsordning. Selve driften av det som var amtenes institusjoner på sosialområdet ble overtatt av regionene. Innen en gitt frist kunne det imidlertid avtales at institusjoner skulle overtas av de kommunene som institusjonene lå i. Alle institusjoner for barn og unge med

sosiale- og/eller adferdsproblemer, unntatt institusjoner med særlige sikkerhetstiltak, ble overtatt av beliggenhetskommunen.³⁴

Kommunene kan til enhver tid overta regionale tilbud på sosialområdet som ligger i kommunen.

Spesialundervisning

Reformen innebar at spesialundervisning ble samlet på kommunalt nivå. Tidligere var oppgaven delt mellom kommunene og amtene. Kommunene fikk med reformen ansvar for all spesialundervisning, i tillegg til spesialpedagogisk bistand til småbarn som ledd i ivaretagelsen av grunnkoleområdet, samt for voksenspesialundervisningen (bortsett fra tilbudet til voksne dyslektikere).

Næringsutvikling

Etter reformen ble ansvaret for næring samlet på kommunalt nivå. Før reformen var oppgaven med å yte tjenester til bedrifter og entreprenører forankret i 15 næringsentre som var finansiert av stat, amter og kommuner i fellesskap. Formålet med å samle oppgaven på kommunalt nivå, var å gi de nye og større kommunene forutsetninger for å tilby sammenhengende tilbud på næringsutviklingsområdet av god kvalitet, basert på nærhet og daglig kontakt med næringslivet.

Kollektivtrafikk og vei

I forbindelse med kommunereformen opprettet regionene nye trafikkelskaper som skulle ivareta offentlig busstransport lokalt og regionalt. Hver kommune ble deleier i et trafikkelskap. Selskapenes oppgaver er vanlig bussdrift, fastsettelse av takster og billettsystemer, ruteplaner, koordinering og planlegging. Selskapene fikk også ansvaret for private jernbaner³⁵ og persontransport av bevegelseshemmede. Fra 2007 overtok kommunene ca. 8 000 km av totalt 10 000 km amtsveier.

Natur, miljø og planlegging

De fleste av amtenes oppgaver innenfor natur, miljø og planlegging ble overført til kommunene, inkludert miljøtillatelse og tilsyn, naturbeskyttelse og vann og avløp.³⁶

Kommunene overtok i tillegg hoveddelen av amtenes oppgaver knyttet til fysisk planlegging. Kommuneplanen er dermed blitt det sentrale dokumentet hvor innbyggere,

³⁴ En beliggenhetskommune kunne i 2006 avtale med regionene at regionen etter 1. januar 2007 kunne drive institusjoner for barn og unge med særlige atferdsvansker på vegne av kommunen.

³⁵ Amtslige jernbaner utenfor hovedstadsområdet. Disse var organisert som aksjeselskap, med amtene som hovedaksjonærer, med ca. 10 prosent privat eierskap.

³⁶ Innebarer en rekke områder, fra naturmangfold, allemannsretten, strandsoneforvaltning, skogbeskyttelse, fortidsminnebeskyttelse m.m.

næringsliv og organisasjoner kan orientere seg om regler, mål og utviklingsplaner i kommunene.

Kultur

På kulturområder har kommunene etter reformen ansvar for å gi økonomisk støtte til områder og institusjoner som har tydelig lokal karakter eller lokal forankring. Målet er å fremme lokalt engasjement i kulturlivet. Videre har kommunene overtatt flere oppgaver på fortidsminneområdet fra amtene. Kommunene fikk også en lovpålagt plikt til å ha og finansiere en musikk-skole. Etter en overgangsperiode overtok kommunene ansvaret for lokalt forankrede museer som fikk offentlige tilskudd. Videre overtok kommunene flere ikke-lovpålagte oppgaver som tidligere ble utført av amtene.

Innbyggertjenester

Som en følge av kommunereformen ble det anledning til å opprette såkalte borgerservicesentre. Disse sentrene gjorde det mulig for kommunens innbyggere å henvende seg ett sted, uansett hvilken offentlig instans som har ansvaret for visse konkrete saker.³⁷ Med utgangspunkt i borgerservicesentrene kan kommunene løse utvalgte oppgaver for kommunen selv og på vegne av andre myndigheter. Etter reformen kan for eksempel innbyggerne søke om pass og førerkort i kommunen, og få utlevert dette hos kommunen, mens selve produksjonen og myndighetsutøvelsen fortsatt vil ligge hos politiet.

2.3.2 Regionenes ansvar

Som en følge av nedleggelse av amtene, ble regionenes primæroppgaver helsevesenet, regional utvikling og drift av sosiale institusjoner. De fem regionene fikk ansvar for å opprette trafikk-selskaper og for visse regionale oppgaver knyttet til natur, miljø og fysisk planlegging. Regionenes oppgaver er positivt avgrenset, det vil si at de ikke kan utføre andre oppgaver enn de som er nevnt i lovgivningen.

Regionenes ansvar etter 1. januar 2007:

- Sykehus, herunder psykiatri, helseforsikring, privatpraktiserende leger og spesialleger
- Regional utvikling, blant annet om natur, miljø, arbeid, turisme, næring, utdanning, kultur, utvikling i regionenes utkantsområder og landdistrikter. Sekretariat for regionale vekstforum
- Jordforurensning
- Råstoffkartlegging- og planlegging
- Drift av institusjoner for utsatte grupper og grupper med særlige behov på sosial- og undervisningsområdet
- Opprettelse av trafikk-selskaper

³⁷ Det gjelder for eksempel pass, førerkort, skatt, barnebidrag, dagpenger, utdanning, ytelser til eldre, boligstøtte, folkeregistrering, miljø. Kilde: *Det nye Danmark – bilag om oppgaveplacering*, Regjeringen, April 2004.

Helsevesenet

Gjennom reformen ble helsevesenet regionenes hovedoppgave. Dette innebar ansvar for sykehus, psykiatrisk behandling, helseforsikringer, privatpraktiserende leger og spesialleger. Formålet med å samle helsevesenet på regionnivå, var å legge til rette for å samle flere typer behandling, bedre utnytte fordelene ved spesialisering og sikre best mulig utnyttelse av ressurser, for å øke kvaliteten på pasientbehandling.

Siden både kommunen og regionene har oppgaver på helseområdet, er de forpliktet til å samarbeide i helsekoordineringsutvalg om bl.a. behandling og pleie, trening og forebygging. Regionene og kommunene skal også lage helseavtaler som bl.a. skal inneholde avtaler om utskrivning for svake og eldre pasienter og avtaler om forebygging og rehabilitering. Helseavtalene forankres i regionale samarbeidsutvalg hvor region, kommune og praksissektoren er representert³⁸.

Regional vekst og utvikling

Den viktigste utviklingsoppgaven til regionrådet er utarbeidelse av regionale utviklingsplaner og etablering av regionale vekstfora. Regionrådet kan etablere opp til to vekstforum. Vekstforumene består av representanter fra arbeidslivet, utdanningsinstitusjonene, partene i arbeidslivet og politikere fra regioner og kommuner. Vekstforumene skal overvåke regionale og lokale vekstsvilkår, og ut ifra dette utarbeide en regional utviklingsplan for næringslivet.

Sosialområdet

Regionene fikk en lovbestemt plikt overfor kommunene om å levere en rekke sosiale tilbud. Regionene skal inngå årlige rammeavtaler med kommunene i regionen som fastslår blant annet antal plasser og tilbud som regionrådet stiller til rådighet for kommunene i regionen.

2.3.3 Statens ansvar

I forbindelse med reformen ble det besluttet at staten skulle ha ansvar for oppgavene som det ikke ble ansett som hensiktsmessig å legge til kommunene eller regionene, for eksempel politi, forsvar, videregående utdanning og forskning.

Statens ansvar etter 1. januar 2007:

- Politi, forsvar og rettsvesen
- Utenriks og bistand
- Overordnet planlegging på helseområdet
- Utdannelse og forskning, bortsett fra grunnskole og spesialundervisning
- Aktivering av arbeidsledige med forsikring i felles jobbsentre med kommunene, sosialhjelp, arbeidstilsyn og overordnet arbeidslivspolitik
- Skatteligning og inndragelse av gjeld til det offentlige

³⁸ *Det nye Danmark – bilag om opgaveplacering*, Regjeringen, April 2004.

- Sosialområdet: Nasjonal vitenskaps- og spesialrådgivningsorganisasjon
- Overordnet veinett og jernbane
- Overordnet natur-, miljø og planleggingsoppgaver
- Visse kulturelle tiltak
- Næringsøkonomiske tilskudd
- Mottakelse av asylsøkere

Helse

Samtidig med opprettelsen av fem regioner på helseområdet, ble de sentrale myndigheters mulighet til å fatte beslutninger om spesialplanlegging styrket. Målet var å sikre koordinert anvendelse av særlige spesialiserte ressurser i helsevesenet, og at det tilbys behandling av høy kvalitet.

Sosialområdet

For å skape en landsdekkende oversikt over den samlede spesialrådgivningen i Danmark, ble det i forbindelse med reformen opprettet en nasjonal vitenskaps- og spesialrådgivningsorganisasjon (VISO) som dekker både sosialområdet og spesialundervisningsområdet. Målet var å sikre en sammenhengende og helhetlig innsamling av kunnskap for å sikre spesialrådgivning av innbyggerne, kommuner, institusjoner m.fl. VISO samler inn kunnskap, videreutvikler og formidler kunnskapen til kommuner og institusjoner, og skal videre bistå kommuner, innbyggere, institusjoner m.fl. med gratis veiledende spesialrådgivning i de mest spesielle og kompliserte enkeltsaker hvor nødvendig ekspertise ikke er tilgjengelig i den enkelte kommune eller region. VISOs rådgivning- og utredningstilbud leveres av et nettverk av spesialister som er ansatt i kommuner og regioner, som VISO inngår kontrakter med.

Arbeidsmarkedstiltak

Som nevnt ble statlig arbeidsformidling og kommunenes sysselsettingsforvaltninger flyttet sammen i felles jobbsentre. Staten skal videre overvåke innsatsen på sysselsettingsområdet for å sikre sammenheng mellom den nasjonale sysselsettingspolitikken og den lokale innsatsen via fire nye statlige regioner. De fire sysselsettingsregionene kan også gripe inn dersom sysselsettingsinnsatsen på det lokale nivået uteblir, og kan hjelpe til dersom det oppstår flaskehalser og situasjoner som krever rask og aktiv innsats ved nedleggelser av arbeidsplasser.

Utdanning

Staten overtok ansvaret for videregående skoler og høyere forberedelseksamen fra amtene. For å skape bedre sammenheng i utdanningstilbudet for voksne overtok staten ansvaret for voksenutdanningsentrene (VUC), den forberedende voksenundervisningen (FVU) og allmenn voksenopplæring (AVU). Staten overtok også sykepleier- og radiografutdanningen og sentre for undervisningsmidler.

Skatteligning og innkreving av offentlig gjeld

Skatte- og innkrevingsoppgaver ble samlet hos staten. For å sikre faglig sterke miljøer og effektiv ivaretagelse av oppgavene ble kommunale og statlige oppgaver samlet, og det ble etablert 30 skattesentre. Kommunene mistet noen av oppgavene knyttet til skatt, særlig ligningen og innkreving av restskatt. Vanlig borgerbetjening ivaretas i dag delvis av skattesentrene og delvis av borgerservicesentrene. Innbyggere og bedrifter vil fritt kunne velge hvilket skattesenter eller kommunalt borgerservicesenter de vil henvende seg til.

Kollektivtrafikk og vei

Staten overtok etter reformen ansvaret for tog (amtsbaner) som ikke ble overdratt til trafikksekselskapene. For å sikre effektive forbindelser til og fra de viktigste trafikkknutepunktene ble det overordnede veinettet samlet hos staten. Staten overtok 2 000 kilometer vei fra amtene.

Natur, miljø og planlegging

Statens rolle ble styrket på natur- og miljøområdet. Dette gjaldt for eksempel overordnede oppgaver til oppfyllelse av internasjonale forpliktelser, større nasjonale interesser og teknisk kompliserte saker. Statens rolle ble styrket gjennom utarbeidelse av bindende natur- og vannplaner, statlig godkjenning av og tilsyn med de mest miljøtunge virksomhetene, statlig ansvar for overvåking av natur og vannmiljø, administrasjon av strandsoner, fredning av sanddyner og styrket langtidsplanlegging (inkludert for hovedstadsområdet).

Kultur

Staten overtok i forbindelse med reformen ansvaret for tilskudd til en rekke selvstendige kulturinstitusjoner av nasjonal karakter, bl.a. landsdelsorkestre, teatre, operaer, landsdelsscener, skuespillerutdanninger og nasjonalt orienterte statsanerkjente museer. Staten overtok også tilskuddsansvaret som amtene hadde for musikkurs og skolekonserter. Staten fikk også ansvar for å yte tilskudd til flere lokale kulturinstitusjoner.

Regional statsforvaltning

Det ble opprettet fem nye statlige kontorer i de fem nye regionene. Disse kontorene overtok rollen som statsamtene tidligere hadde hatt. Statsforvaltningen kan med dette ivareta statlige oppgaver på områder hvor det er en fordel å legge saksbehandlingen på lokalt nivå. Det ble gjort endringer i oppgavefordelingen på det familierettslige området, blant annet innenfor adopsjon og skilsmisse. Oppgaver vedrørende inngåelse av ekteskap ble overført til kommunen. Videre ivaretar statsforvaltningen oppgaver tilsyns- og klagebehandling, i tillegg til oppgaver innenfor sekretariatsbetjening av diverse råd, utvalg og lignende.

2.4 Oppgaveendringer i den finske kommunereformen

Finland er i startfasen av en ny kommunereform. I forbindelse med kommune- og servicestrukturen ble antall kommuner redusert fra 415 til 304 i perioden 2005–2012. Utgangspunktet for den nye reformen er den nye kommunestrukturloven, som trådte i kraft 1. juli 2013. Den finske kommunereformen fremstår først og fremst som en strukturereform, med lite fokus på oppgaver. Parallelt med kommunereformen pågår det imidlertid et arbeid med å reformere helse- og sosialvesenet. Disse tjenestene skal i framtiden tilbys av fem sterke regionale områder, organisert som samkommuner. Målet med helse- og sosialreformen er å oppnå likere tjenester uansett hvilken kommune man bor i, og å skape velfungerende tjenestekjeder der brukerne ikke sendes fram og tilbake, fjerne hindringer i forvaltningen og minske unødig overlappende tjenester. Finland utreder i tillegg en framtidig metropolforvaltning i Helsingforsregionen.³⁹ En arbeidsgruppe har lansert to mulige modeller for forvaltning av metropolen: én modell med begrensede, strategiske oppgaver og én mer omfattende modell med strategiske og operative oppgaver.

³⁹ https://www.vm.fi/vm/sv/05_projekt/0107_kommunereformen/10_metropoli/index.jsp

3 Tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse

3.1 Innledning

I følge mandatet skal utvalget vurdere og analysere eksempler på enkelte oppgaver som det kan være aktuelt å overføre til større og mer robuste kommuner. Vurderingen og analysen skal danne grunnlag for å vurdere om det er behov for tilleggskriterier/sektorkriterier, eventuelt justeringer av kriteriene fra delutredningen.

Utvalget har valgt følgende eksempeloppgaver innenfor tjenesteproduksjon/myndighetsutøvelse. Begrunnelsen for utvalget av oppgaver fremkommer i kapittel 1.2:

- Psykisk helsevern
- Tverrfaglig spesialisert rusbehandling
- Habilitering og rehabilitering
- Hjelpemidler
- Barnevern
- Arbeidsmarkedstiltak
- Videregående opplæring

Dette kapitlet tar utgangspunkt i en beskrivelse av dagens oppgaveløsning for de valgte oppgavene. Oppgavene beskrives med utgangspunkt i relevante kriterer fra utvalgets delrapport, jf. kapittel 1.6. Utvalget diskuterer deretter fordeler og utfordringer med å overføre oppgavene til kommunene, gitt en minstestørrelse på 15 000-20 000 innbyggere. Dette er i tråd med delrapporten, hvor utvalget konkluderte med at kommunene bør ha minst 15 000-20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning av eksisterende oppgaver. Utvalget la vekt på at anbefalingen skulle være framtidsrettet: med utgangspunkt i den utviklingen vi har sett de siste femti årene skal kommunene kunne håndtere en utvidelse og utvikling av oppgavene i tiår framover. Ved eventuelle overføringer av oppgaver fra staten og fylkeskommunene så imidlertid utvalget at det kunne være behov for å justere den anbefalte minstestørrelsen. Sentrale momenter i vurderingen i denne rapporten er kriteriene i utvalgets delrapport og og retningslinjene fra NOU 2000:22. Eventuelle behov for nye kriterier blir også diskutert.

Som det går fram av kapittel 1.2 om utvalgets forståelse av mandatet, forholder utvalget seg til premisset i hovedmandatet om at generalistkommuneprinsippet skal ligge til grunn for en ny kommunestruktur. Utvalget vil likevel diskutere muligheten for overføring av oppgaver til større kommuner enn den angitte minstestørrelsen, og lar drøftingen ta utgangspunkt i to alternativer for overføring av oppgaver til kommunene:

Alternativ 1: Overføring av oppgaver til kommuner med minimum 15 000–20 000 innbyggere.

Alternativ 2: Overføring av oppgaver til storkommuner.

I denne modellen diskuteres muligheten for at større kommuner, altså med mer enn 15 000-20 000 innbyggere, kan overta ansvaret for enkelte oppgaver – herunder hvor stort innbyggergrunnet bør være og hvilke forutsetninger som bør være til stede.

3.2 Psykisk helsevern

3.2.1 Beskrivelse av dagens oppgaveløsning

Lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern regulerer undersøkelse og behandling i det psykiske helsevernet. Loven regulerer også tvungent psykisk helsevern.⁴⁰ Psykisk helsevern er definert som en spesialisthelsetjeneste, og loven regulerer ikke kommunenes arbeid med psykisk helse.

Psykisk helsevern for voksne består av desentraliserte spesialisthelsetjenester som tilbys i distriktpspsykiatriske sentre (DPS), mer spesialiserte sykehusavdelinger og privatpraktiserende avtalespesialister. DPS har hovedansvaret for å gi behandlingstilbud i et gitt geografisk område, både i akuttsituasjoner og på bakgrunn av henvisninger fra primærhelsetjenesten. DPS-ene er organisert som en del av helseforetakene (HF), mens avtaler med privatpraktiserende avtalespesialister inngås av de regionale helseforetakene (RHF).

DPS skal gi spesialisert utredning og tilby differensiert behandling poliklinisk, ambulant eller som dag- og døgnbehandling. DPS-ene skal i utgangspunktet kun tilby spesialiserte tjenester, men arbeidsfordelingen mellom DPS og kommunene varierer noe etter lokale forhold. DPS har ansvar for å behandle alle typer alvorlige psykiske lidelser, som psykoser, spiseforstyrrelser, alvorlige angst- og depresjonslidelser, tvangsnevroses, alderspsykiatri, posttraumatiske stresslidelser, dobbeltdiagnoser mv. Det er et mål at DPS-ene skal ha akuttberedskap gjennom døgnet, om nødvendig i samarbeid med andre enheter der lokale forhold tilsier det. Alle DPS skal i tillegg ha et poliklinisk tilbud til pasienter med rusavhengighet, men dette er i varierende grad oppnådd.⁴¹ DPS skal også bistå kommunehelsetjenesten med råd og veiledning.

For tilstander hvor risikoen for voldshandlinger er stor, vil behandling normalt legges til spesialiserte sykehusavdelinger. Dette gjelder også ved sjeldne og faglig krevende tilstander. Noen steder driver sykehusene i tillegg oppgaver som etter planen skal overføres til DPS. Det finnes tre regionale sikkerhetsavdelinger med om lag 40-50 plasser. Disse ligger ved psykiatriske sykehus (Dikemark, Sandviken og Brøset), og dekker hele landet. Lukkede psykiatriske akuttavdelinger ligger dels ved psykiatriske sykehus og dels ved alminnelige sykehus. Disse dekker til sammen også hele landet på sitt spesialområde.

Det er ingen forskjell på faglig nivå mellom sykehusavdelinger og DPS. Det er en ambisjon å overføre funksjoner fra sykehusene til DPS-ene, og funksjoner fra døgnavdelinger til poliklinikk og ambulante tjenester. Det varierer imidlertid mellom sykehusene/DPS-ene hvor langt de har kommet i denne omstillingsprosessen. Det er tett samarbeid mellom fagmiljøene ved DPS-ene og andre deler av spesialisthelsetjenesten. Helse- og omsorgsdepartementet opplyser imidlertid at mye gjenstår med tanke på å få til

⁴⁰ Lov 2. juli 1999 nr. 62 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (psykisk helsevernloven) § 1-1a *Virkeområde*.

⁴¹ Helsedirektoratet (2014): *Sammen om mestring. Veileder i lokalt psykisk helsearbeid og rusarbeid for voksne. Et verktøy for kommuner og spesialisthelsetjenesten*. IS-2076.

en helhetlig tilnærming til psykiatri, rus og somatikk for personer med sammensatte lidelser.

Voksenpsykiatriske poliklinikker (VOP) omfatter psykiatriske poliklinikker for den voksne delen av befolkningen, både i DPS-ene og i sykehusene.

Psykisk helsevern for barn og unge (BUP) utgjøres hovedsakelig av polikliniske og ambulante funksjoner, også i samarbeid med det kommunale tjenesteapparatet. BUP-ene er i likhet med DPS-ene organisert i helseforetakene, og avtaler med private inngås av de regionale helseforetakene (RHF).

Også kommunene har et ansvar innenfor psykisk helsearbeid, forankret i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Kommunene skal sørge for at personer som oppholder seg i kommunen tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester. Kommunenes ansvar omfatter alle pasient- og brukergrupper, herunder personer med psykisk sykdom, skade eller lidelse.⁴² Psykisk helsearbeid i kommunene skjer i form av forebygging, kartlegging, behandling, rehabilitering, oppfølging og skadereduksjon. Kommunen har et hovedansvar for å tilby tjenester til personer med psykiske helseproblemer som forventes å bli milde og kortvarige. Primærhelsetjenesten i kommunene skal ved behov henvise til spesialisthelsetjenesten. Sentrale aktører på dette feltet i kommunene er fastlege, psykolog, NAV-kontoret, psykisk helse- og rustjeneste og øvrig personell i helse- og omsorgstjenestene.⁴³

I en veileder i lokalt psykisk helsearbeid skriver Helsedirektoratet at grensen mellom kommunal behandling og spesialisert behandling ikke alltid er skarp og entydig. Fordelingen av ansvar og oppgaver mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten varierer og er tilpasset lokale forhold.⁴⁴ Grensen mellom kommunale tjenester og spesialisthelsetjenester vil følge hva som til enhver tid defineres som spesialisthelsetjenester.⁴⁵ Dersom den kommunale helse- og omsorgstjenesten kan yte tilstrekkelig og forsvarlig helsehjelp til en pasient, skal pasienten ikke henvises til spesialisthelsetjenesten. Dette forutsetter imidlertid at kommunen har den nødvendige faglige kompetanse og kapasitet, slik at helsehjelpen kan utøves forsvarlig.

Finansieringen av det statlige psykiske helsevernet skjer i hovedsak over basisbevilgningen til RHF, det vil si kapittel 732 over Helse- og omsorgsdepartementets

⁴² Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 3-1 *Kommunenes overordnede ansvar for helse- og omsorgstjenester.*

⁴³ Helsedirektoratet (2014). *Sammen om mestring. Veileder i lokalt psykisk helsearbeid og rusarbeid for voksne. Et verktøy for kommuner og spesialisthelsetjenesten.* IS-2076.

⁴⁴ Helsedirektoratet (2014). *Sammen om mestring. Veileder i lokalt psykisk helsearbeid og rusarbeid for voksne. Et verktøy for kommuner og spesialisthelsetjenesten.* IS-2076.

⁴⁵ Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 *Kommunenes overordnede ansvar for helse- og omsorgstjenester.*

budsjett. Noen relativt små beløp til ulike tiltak bevilges over kapittel 734 og 765, for eksempel til ACT-team⁴⁶ og kompetansehevede tiltak.

Kommunalt psykisk helsearbeid finansieres gjennom kommunenes frie inntekter. I tillegg bevilges det øremerkede midler til kunnskaps- og kompetansetiltak, samt utviklingstiltak i tjenestene.

Helse- og omsorgsdepartementet gir overordnede føringer for oppgaveløsningen innenfor psykisk helsevern gjennom statsbudsjettet, stortingsmeldinger og i oppdragsdokumentene til RHF. RHF-enes frihet til å organisere tjenesten er i praksis begrenset gjennom disse føringene. Det fremgår av oppdragsdokumentene at psykisk helsevern de siste årene er regulert med strengere føringer for å påskynde de pågående omstillingsprosessene, slik at DPS-ene blir satt i stand til å ivareta alle allmennpsykiatriske funksjoner (spesialisthelsetjenestefunksjoner).

Ved etablering og gjennomføring av psykisk helsevern gjelder pasient- og brukerrettighetsloven.⁴⁷ Spesialisthelsetjenesten skal blant annet fastsette en frist for når en pasient som har rett til nødvendig helsehjelp skal få dette. Pasienten har rett til å få sin helsetilstand vurdert innen 30 virkedager fra henvisningen er mottatt. Ved mistanke om alvorlig eller livstruende sykdom har pasienten rett til raskere vurdering.⁴⁸ Barn og unge opp til 23 år har rett til vurdering innen 10 dager og rett til behandling innen 65 (virke)dager. Dette er en generell frist, men Helsedirektoratet angir i sin prioriteringsveileder for psykisk helsevern kortere frister for behandling av de fleste typer lidelser.

Dersom det regionale helseforetaket ikke har sørget for at en pasient med rett til nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten får denne helsehjelpen innen fastsatt frist, har pasienten rett til nødvendig helsehjelp uten opphold, om nødvendig fra privat tjenesteyter eller i utlandet. Dersom RHF ikke kan yte helsehjelp til en pasient som har rett til nødvendig helsehjelp fordi det ikke finnes et egnet tilbud i Norge, har pasienten rett til nødvendig helsehjelp fra tjenesteyter i utlandet innen den fastsatte fristen.⁴⁹

Pasient- og brukerrettighetsloven, som ble vedtatt i 2013, innebærer at alle som henvises til spesialisthelsetjenesten og som vurderes å ha behov for spesialisthelsetjeneste, skal gis rett til nødvendig helsehjelp med en frist for når behandling senest skal iverksettes. En slik vurdering skal gjøres innen 10 virkedager. Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at det tas sikte på at denne endringen i loven skal gjøres gjeldende i løpet av 2. halvår 2015.

⁴⁶ Tverrfaglige team som arbeider aktivt oppsøkende utenfor sykehus, og som retter seg mot mennesker med alvorlige psykiske lidelser/problemer.

⁴⁷ Psykisk helsevernloven § 1-5 *Forholdet til pasient- og brukerrettighetsloven*.

⁴⁸ Lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven § 2-2 *Rett til vurdering*).

⁴⁹ Pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1b *Rett til nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten*.

Pasienter innenfor psykisk helsevern som har behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester, er omfattet av retten til å få utarbeidet individuell plan.

Psykisk helsevern ytes som hovedregel på bakgrunn av samtykke etter bestemmelsene i pasient- og brukerrettighetsloven.⁵⁰ Spesialisthelsetjenesten kan likevel fatte vedtak om tvang. I slike tilfeller gjelder særskilte saksbehandlingsregler, jf. omtale nedenfor om tilstrekkelig distanse. Tvang i institusjon skjer i første rekke i sikkerhetspsykiatri og i lukkede akuttavdelinger, det vil i praksis si ved sykehus.

Det ansvaret spesialisthelsetjenesten har for psykisk helsevern må altså ses som både myndighetsutøvelse/forvaltning og som tjenesteproduksjon.

Med utgangspunkt i beregninger basert på pasientdata fra Norsk pasientregister (NPR), viser Helsedirektoratet i en rapport fra 2012 at om lag 5 400 personer ble tvangsinnlagt til sammen 7 800 ganger i 2012. Det betyr at 16 prosent av innleggelsene i psykisk helsevern for voksne skjedde under tvang, og at én av fem døgnpasienter hadde vært tvangsinnlagt minst én gang i løpet av året. Antall tvangsinnleggelses ble redusert med anslagsvis fire prosent fra 2011 til 2012. Korrigert for befolkningsveksten var nedgangen seks prosent. Rapporten viser stabile og betydelige forskjeller i omfanget av tvangsinnleggelses både mellom og innad i helseregionene, men forskjellen ser ut til å være redusert noe siste år. Rapporten antyder at forskjellene sannsynligvis vil kunne forklares både ved forhold som gjelder befolkningens sykelighet og ved praksisforskjeller mellom institusjonene.⁵¹

3.2.2 Relevante kriterier for god oppgaveløsning

Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse

Totalt ble det behandlet om lag 172 000 pasienter innenfor psykisk helsevern i 2013. 101 000 pasienter fikk behandling i DPS, av disse var 13 000 døgnpasienter. Om lag 57 000 pasienter fikk behandling i BUP. Poliklinisk behandling er den dominerende behandlingsformen, og omfatter 96 prosent av pasientene. Fem prosent av befolkningen under 18 år mottok behandling i 2013 (det samme som i 2012).⁵²

Om lag halvparten av landets psykiatere og flertallet av landets psykologspesialister jobber ved DPS, mens de resterende i hovedsak jobber ved sykehusene. I 2013 var det om lag 16 000 årsverk i de voksenpsykiatriske poliklinikkene (VOP) og 3 700 i BUP. Korrigert for vekst i befolkningen økte personellinnsatsen i det psykiske helsevernet for voksne med 13 prosent fra 1998 til 2008. I perioden 2008–2012 holdt personelltallene seg

⁵⁰ Psykisk helsevernloven § 2-1 *Hovedregel om samtykke*.

⁵¹ Helsedirektoratet (2012). *Bruk av tvang i psykisk helsevern for voksne i 2012*. IS-0410.

⁵² Helsedirektoratet (2014). *SAMDATA Spesialisthelsetjenesten 2013. Psykisk helsevern for barn og unge*. IS-2194, side 4.

ganske stabile, slik at det var en nedgang i personellraten på 6 prosent etter justering for befolkningsveksten.⁵³

Tall fra Samdata viser at det i perioden fra 1998 til 2012 var en vesentlig heving av utdanningsnivået for personellet innenfor psykisk helsevern. Mens universitetsutdannet personell (leger og psykologer) utgjorde 11 prosent av personellet i 1998, var andelen 18 prosent i 2012. Høyskolegruppene (syke- og vernepleiere) økte i samme periode sin andel fra 42 til 48 prosent. Økningen var kraftigere ved DPS-ene enn ved sykehusene.

Utdanningsnivået er gjennomgående høyere ved poliklinikkene og i den ambulante virksomheten enn ved døgnavdelingene. Ved poliklinikkene har drøyt halvparten av personellet universitetsutdanning. Personellet ellers er i hovedsak høyskoleutdannet, og størstedelen har videreutdanning i psykisk helsearbeid. I den ambulante virksomheten er andelen med universitetsutdanning lavere, om lag ¼ av personellet. Høyskoleutdannet personell, som regel med videreutdanning, står for 71 prosent av årsverkene. Ved døgnavdelingene er andelen universitetsutdannet personell betydelig lavere, 12 prosent ved sykehusene og 5 prosent ved DPS-ene. Andel høyskoleutdannet personell med videreutdanning er også lavere. Ved døgnavdelingene er det også et innslag av personell med helsefaglig utdanning fra videregående skole og ”annet personell” (inklusive pleiepersonell uten formell helseutdanning).⁵⁴

Tall fra Samdata viser at det er relativt store variasjoner mellom DPS-ene når det gjelder bemanning, døgnplasser, kompetanse mv. Blant annet har DPS-ene med flest psykiatere ti ganger så mange psykiatere som de med færrest psykiatere. Noen DPS har ambulante team med flere spesialister, mens andre i liten grad har, eller mangler helt, spesialister i denne delen av tjenesten. Andelen psykiatere følger til en viss grad størrelsen på DPS-områdene, men det er ingen entydig sammenheng. Dersom en tar utgangspunkt i landsgjennomsnittet, er andelen psykiatere under 30 prosent av dette i sju DPS-områder. Disse har (med ett unntak) under 50 000 innbyggere i sitt nedslagsfelt. På den andre siden har elleve DPS-områder en andel psykiatere som er over det dobbelte av landsgjennomsnittet. Av disse har fem over 100 000 innbyggere, mens fem har mellom 50 000 og 100 000 innbyggere. Ett av disse områdene er Midt-Finnmark, med om lag 12 000 innbyggere i sitt nedslagsfelt. De øvrige DPS-områdene i Finnmark (Vest-Finnmark og Øst-Finnmark) har også en psykiatridekning over landsgjennomsnittet.⁵⁵

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at skjevfordelingen først og fremst skyldes problemer med å rekruttere psykiatere til denne virksomheten. Tilsvarende gjelder i større eller mindre grad alle personellgrupper i DPS og BUP.

⁵³ Helsedirektoratet (2012). *Distriktpsikiatriske tjenester 2012. Driftsindikatorer for distriktpsikiatriske sentre*. IS-2123, side 11.

⁵⁴ Helsedirektoratet (2012). *Distriktpsikiatriske tjenester 2012. Driftsindikatorer for distriktpsikiatriske sentre*. IS-2123, side 7 og 21.

⁵⁵ Helsedirektoratet (2012) *Distriktpsikiatriske tjenester 2012. Driftsindikatorer for distriktpsikiatriske sentre*. IS-2123, tabell 23 og vedlegg 2. Det finnes ikke tilsvarende tall for BUP, men Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at det også her er en del forskjeller som skyldes rekrutteringsproblematikk.

Tilstrekkelig distanse

Utvalget legger i sin delrapport til grunn at tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggere er nødvendig for å sikre likebehandling. Tilstrekkelig distanse bidrar til at det ikke tas utenforliggende hensyn i myndighetsutøvelsen og sikrer innbyggerne deres rettigheter etter loven. Habiliteringsreglene skal sikre tillit til kommunene og beskytte den enkelte saksbehandler mot utidig press.

Rettsikkerhetsdimensjonen er spesielt viktig når det fattes inngripende vedtak, som tvang. Som nevnt ovenfor, gjelder særskilte saksbehandlingsregler for tvangsvedtak innenfor psykisk helsevern. Tvangsbruken kan deles i tre hovedgrupper: Tvungen observasjon/tvungent psykisk helsevern,⁵⁶ tvangsbehandling⁵⁷ og tvangsmiddelbruk⁵⁸. I tillegg hjemler lov om psykisk helsevern tiltak som urinprøve, kroppsvisitasjon og beslag.⁵⁹

Loven oppstiller vilkår for etablering av tvungen observasjon eller tvungent psykisk helsevern. Det kan ikke fattes vedtak om tvang uten at en lege har undersøkt pasienten for å bringe på det rene om lovens vilkår er oppfylt.⁶⁰ På bakgrunn av legeundersøkelsen foretar den faglig ansvarlige en vurdering av om vilkårene for tvang er oppfylt. Den faglig ansvarlige skal være lege med relevant spesialistgodkjenning, eller klinisk psykolog med relevant praksis og videreutdanning som fastsatt i forskrift.⁶¹ Pasienten, nærmeste pårørende og eventuelt den myndighet⁶² som har framsatt begjæring om tvungen observasjon eller tvungent psykisk helsevern, kan påklage vedtak til kontrollkommisjonen. Pasienten kan påklage vedtak om etablering av tvungent psykisk helsevern i inntil tre måneder etter at vernet er opphørt.⁶³ Den faglig ansvarlige vurderer også om tvungen observasjon eller tvungent psykisk helsevern skal opprettholdes, og treffer vedtak om opphør av vernet dersom vilkårene ikke lenger er tilstede. Pasienten og nærmeste pårørende kan når som helst be om at tvungen observasjon eller tvungent psykisk helsevern opphører. Den faglig ansvarlige treffer vedtak i saken.⁶⁴

Utvalget viser til at pasienter i det psykiske helsevernet er omfattet av pasient- og brukerrettighetsloven. I tillegg bidrar de ovennevnte saksbehandlingsreglene knyttet til tvangsutøvelse til å sikre likebehandling og ivaretagelse av pasientenes rettigheter.

⁵⁶ Psykisk helsevernloven § 3-2 *Vedtak om tvungen observasjon* og § 3-3 *Vedtak om tvungent psykisk helsevern*.

⁵⁷ Psykisk helsevernloven § 4-4 *Behandling uten eget samtykke*.

⁵⁸ Psykisk helsevernloven § 4-8 *Bruk av tvangsmidler i institusjon for døgnopphold*.

⁵⁹ Psykisk helsevernloven §§ 4-6, 4-7 og 4-7a.

⁶⁰ Psykisk helsevernloven §§ 3-1, 3-2 og 3-3.

⁶¹ Psykisk helsevernloven § 1-4 *Den faglige ansvarlige for vedtak*.

⁶² Jf. psykisk helsevernloven § 1-3 er offentlig myndighet kommunelegen eller dennes stedfortreder, den kommunale helse- og omsorgstjenesten, sosialtjenesten, politiet eller kriminalomsorgen.

⁶³ Psykisk helsevernloven §§ 3-2 og 3-3.

⁶⁴ Psykisk helsevernloven § 3-7 *Vedtak om opphør av tvungen observasjon eller tvungent psykisk helsevern*.

Utvalget legger i sin delrapport til grunn at kommunenes rolle som myndighetsutøver vil bli styrket med en kommunestørrelse på minst 15 000–20 000 innbyggere, og at kommuner av en slik størrelse vil ha en faglig og ledelsesmessig kapasitet som sikrer tilstrekkelig distanse mellom innbyggerne og medarbeiderne i kommunen. Utvalget legger til grunn at dette også vil gjelde for psykisk helsevern.

Effektiv tjenesteproduksjon

Det er opprettet 75 DPS og om lag 80 poliklinikker i BUP.⁶⁵ Alle kommuner tilhører opptaksområdet til et DPS og en poliklinikk i BUP. Mange steder er BUP og DPS samlokalisert.⁶⁶ Det er i utgangspunktet det regionale helseforetaket og helseforetakene innenfor hver helseregion som avgjør lokaliteten og områdene det enkelte DPS skal dekke. Som vist ovenfor er det stor variasjon mellom nedslagsfeltene til de ulike DPS-ene. Tall fra 2012 viser at det minste DPS-området, Nord-Troms, dekker et område med i overkant av 11 000 innbyggere. Bare fire DSP-områder dekker områder med under 20 000 innbyggere, to av dem under 15 000 innbyggere. 24 DPS-områder dekker områder med mellom 20 000 og 50 000, mens 25 dekker områder med mellom 50 000 og 100 000 innbyggere. 16 dekker områder med mellom 100 000 og 150 000 innbyggere. Kun to dekker områder med over 150 000 innbyggere.⁶⁷

Store enheter kan utnytte fordeler ved produksjon i større skala (kostnadseffektivitet), og det vil kunne oppstå smådriftsulemper dersom hver enkelt kommune får ansvar for å bygge opp hvert sitt DPS/BUP og hver for seg må inngå avtaler med private tjenesteprodusenter om pris, omfang og kvalitet.

DPS-ene er en del av helseforetaksstrukturen. En eventuell oppsplitting av DPS-ene og de tjenestene som gis i sykehusene, vil derfor kunne gi koordineringsproblemer innad i spesialisthelsetjenesten. Flytting av DPS-ene til kommunene, samtidig med at sykehusene forblir en del av den statlige helseforetaksstrukturen, kan også gi kommunene insentiver til å flytte pasientene ut av DPS-ene og over i sykehusene.

På den annen side kan dagens oppgavefordeling mellom det statlige psykiske helsevernet og det psykiske helsearbeidet i kommunene gi kommunikasjons- og koordineringskostnader. Kommunene og spesialisthelsetjenesten må ofte yte samtidige tjenester til personer med alvorlige og sammensatte lidelser. I praksis vil det for noen pasienter være behov for en samarbeidssone mellom tjenestene.⁶⁸ Kommunen og RHF har

⁶⁵ Det skjer fortløpende organisatoriske endringer, som gjør at tallene kan variere noe.

⁶⁶ Sosial- og helsedirektoratet (2006). *Psykisk helsevern for voksne. Distriktpsikiatriske sentre – med blikket vendt mot kommunene og spesialiserte sykehusfunksjoner i ryggen*. IS-1388. Det foreligger ingen oversikt over omfanget av samlokaliseringer.

⁶⁷ Tall fra 2012, da det var 71 DPS-områder, jf. Helsedirektoratet (2012) *Distriktpsikiatriske tjenester 2012. Driftsindikatorer for distriktpsikiatriske sentre*. IS-2123. Vedlegg 2. Det skjer fortløpende endringer i DPS-strukturen. Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at Asker og Bærum per 2014 har hvert sitt DPS. Departementet har ingen samlet oversikt over fysisk plassering av DPS-ene.

⁶⁸ Helsedirektoratet (2014). *Sammen om mestring. Veileder i lokalt psykisk helsearbeid og rusarbeid for voksne. Et verktøy for kommuner og spesialisthelsetjenesten*. IS-2076.

ansvar for å tilrettelegge for samhandling og samarbeid internt i tjenestene og med andre tjenesteytere.⁶⁹ Gjennom samhandlingsreformen ble kravet om samarbeidsavtaler mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten, også på dette området, lovfestet.⁷⁰ Utvalget kan ikke tallfeste smådriftsulempene eller kommunikasjons- og koordineringskostnadene.

Økonomisk soliditet

Finansiering av det statlige psykiske helsevernet skjer i hovedsak over basisbevilgningen til de regionale helseforetakene. I 2013 ble det innenfor spesialisthelsetjenesten benyttet om lag 17,5 mrd. kroner til psykisk helsevern for voksne og om lag 4 mrd. kroner til psykisk helsevern for barn og unge.⁷¹ Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at tilbudet synes relativt stabilt fra år til år, men det skjer endringer over tid.

Tall fra Samdata viser at gjennomsnittlig kostnad per pasient ved poliklinikkene i det psykiske helsevernet for voksne i 2013 var 29 950 kroner og 2 770 kroner per refusjonsberettigede konsultasjon.⁷² Ved poliklinikker i det psykiske helsevernet for barn og unge var gjennomsnittlig kostnad per pasient på om lag 44 000 kroner i 2013. Per refusjonsberettigede konsultasjon utgjør dette nærmere 3 300 kroner.⁷³ Ved døgnavdelinger for voksne var gjennomsnittlig kostnad per oppholdsdøgn på om lag 11000 kroner i 2013 (13 436 for sykehus og 7 871 for DPS). Kostnad per utskrivning var på landsbasis 233 000 kroner (297 044 for sykehus og 156 698 for DPS). Gjennomsnittlig varighet av oppholdene går ned, og kostnad per utskrivning ble redusert med fire prosent fra 2012 til 2013.⁷⁴

Det er betydelige forskjeller i kostnadsnivå mellom helseforetakene.⁷⁵ Forskjeller i kostnad per oppholdsdøgn gjenspeiler ifølge Samdata forskjeller i personellfaktoren, og kostnad per utskrivning er nært forbundet med antall årsverk per utskrivning. I helseforetak med større andel av aktiviteten knyttet til sykehus, var kostnadsnivået ved døgnavdelingene noe høyere enn ved foretak med mye DPS-virksomhet. Pasientsammensetningen har også betydning for kostnadsnivået. Kostnadsnivået i døgnavdelingene er høyere i foretak der større andel av døgnaktiviteten gjelder pasienter med alvorlige psykiske lidelser. Kostnadsnivået er også høyere i foretak med en høyere andel innleggelser basert på tvang.

Utvalget viser til delrapporten, hvor det pekes på at en viktig forutsetning for at kommunene skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester, er at kommunene har

⁶⁹ Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-4 *Kommunens plikt til samhandling og samarbeid* og Lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten (spesialisthelsetjenesteloven) § 2-1e *Samhandling og samarbeid*.

⁷⁰ Helse- og omsorgstjenesteloven § 6-1 jf. også nasjonal veileder om samarbeidsavtaler.

⁷¹ Helsedirektoratet (2014). *SAMDATA Spesialisthelsetjenesten 2013*. IS-2194.

⁷² Samdata Spesialisthelsetjenesten 2013, del II psykisk helsevern, tabell 17.5.

⁷³ Samdata Spesialisthelsetjenesten 2013, del II psykisk helsevern, tabell 17.1.

⁷⁴ Samdata Spesialisthelsetjenesten 2013, del II psykisk helsevern, tabell 17.8.

⁷⁵ Helsedirektoratet (2014). *SAMDATA Spesialisthelsetjenesten 2013*. IS-2194.

god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser. Videre står det at kommuner i størrelsesorden 15 000–20 000 innbyggere på generelt grunnlag må antas å tilfredsstillere kriteriet om økonomisk soliditet. Ut fra gjennomgangen ovenfor antar utvalget dette også vil gjelde for psykisk helsevern, jf. også kapittel 1.4 om det finansielle ansvarsprinsipp og økonomisk rammestyring.

Valgfrihet

Pasienter innenfor psykisk helsevern er omfattet av bestemmelsene om fritt sykehusvalg.⁷⁶ Valgfriheten omfatter institusjoner som eies av regionale helseforetak og private institusjoner som har avtale med regionale helseforetak. Pasienten har i dag rett til å velge hvilket DPS i landet behandlingen skal gis på. Pasienten kan ikke velge behandlingsnivå. For pasienter under tvungen observasjon eller tvungent psykisk helsevern, gjelder ikke denne retten dersom dette vil være uforsvarlig eller i betydelig grad vil være egnet til å svekke formålet med det tvungne vernet.⁷⁷ Et sykehus/DPS har anledning til å avvise pasienter som benytter seg av retten til fritt sykehusvalg, når det må prioriteres de rettighetspasientene det har ansvar for å vurdere og behandle i egen region.⁷⁸

Utvalget antar at det vil kunne få konsekvenser for valgfriheten, dersom ansvaret for psykisk helsevern overføres til kommunen. En mulig løsning kan være at valgfriheten kun gjelder behandlingstilbud innenfor den enkelte kommune, inkludert private som den enkelte kommune har avtale med. Alternativt kan det legges til rette for gjestepasientordninger, hvor hjemkommunen betaler for behandling i andre kommuner eller i institusjoner som andre kommuner har avtale med.

3.2.3 Utvalgets vurderinger

Mulige fordeler med å overføre psykisk helsevern til kommunene

Psykisk helsevern er rettet mot den enkelte innbygger. Nærhet mellom forvaltningen og innbyggerne er viktig for å legge til rette for at brukerne enkelt kan komme i kontakt med tjenesteyter og få tilgang til tiltakene. Dette taler isolert sett for en overføring av psykisk helsevern til kommunene.

Kommunene tilbyr i dag et bredt spekter av tjenester for pasienter med psykiske lidelser, herunder allmennlegetjenester, omsorgstjenester, psykologtjenester og sosiale tjenester som boliger og boligsosialt arbeid. Pasienter med psykiatriske diagnoser kan være svært ressurskrevende. Samtidig er grensen mellom kommunale helse- og omsorgstjenester og spesialisthelsetjenester ikke tydelig, og fordelingen av ansvar og oppgaver mellom

⁷⁶ Helse- og omsorgsdepartementet har ikke data om omfanget av fritt sykehusvalg innenfor psykisk helsevern. Departementet opplyser at en undersøkelse gjennomført av Riksrevisjonen i 2011 viste at 15 prosent benyttet seg av fritt sykehusvalg, men dette var generelt og ikke spesielt knyttet til psykisk helsevern.

⁷⁷ Pasient- og brukerrettighetsloven § 2-4 *Rett til valg av sykehus m.m.*

⁷⁸ <http://www.frittisykehusvalg.no/Rettigheter/>

forvaltningsnivåene varierer mellom ulike deler av landet. Kommunene og spesialisthelsetjenesten yter samtidige tjenester til personer med alvorlige og sammensatte lidelser. Ut fra dette mener utvalget at det i utgangspunktet vil være betydelige fordeler knyttet til å overføre ansvaret for psykisk helsevern til kommunene.

Utvalget viser til foreløpig rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av fylkesordfører-/rådslederkollegiet om oppgavefordelingen ved en kommune- og regionreform, hvor det fremkommer at distriktpsikiatriske sentre og barne- og ungdomspsykiatrien kan overføres til kommunene med en minstestørrelse på mer enn 50 000 innbyggere.⁷⁹

Overføring av psykisk helsevern til kommuner med 15 000–20 000 innbyggere eller kun til storkommuner

En kommunereform som resulterer i kommuner med en minimumsstørrelse på 15 000–20 000 innbyggere vil kunne tilby tjenester med høyere spesialiseringsgrad enn i dag. Utvalget har i den sammenheng merket seg at DPS-ene har opptaksområder som i størrelse vil samsvare med gruppens forslag til retningslinjer for ny kommunestruktur. Psykisk helsevern vil i en slik modell kunne samordnes fullt ut med kommunale tjenester. Et helhetlig kommunalt ansvar vil gi kommunene sterke insentiver til å satse på forebygging av innleggelser og på rehabilitering etter behandling.

Mulige utfordringer

To forhold tilsier imidlertid at overføring av ansvar og oppgaver innen psykisk helsevern kan være problematisk. For det første omfatter det psykiske helsevernet mer enn DPS-ene. Selv om store deler av behandlingsaktiviteten er overført fra sykehusene til DPS-ene, er sykehusene fortsatt sentrale i behandlingen av tyngre pasienter, blant annet pasienter i sikkerhetspsykiatrien. De psykiatriske sykehusene har i dag opptaksområder som i folketall er betydelig større enn det ekspertgruppen legger til grunn som minimumsstørrelse for en kommune. Overføring av disse enhetene til kommunene vil da skape behov for interkommunale samarbeidsordninger og oppgjørsordninger mellom kommunene. For det andre er det samarbeid mellom sykehusene og DPS-ene når det gjelder behandling av pasienter. Dette gjør at en ikke kan flytte deler av det psykiske helsevernet, for eksempel DPS-ene, til kommunene uten at det vil lede til koordineringsproblemer innad i spesialisthelsetjenesten. Flytting av DPS-ene til kommunene samtidig med at sykehusene forblir en del av den statlige helseforetaksstrukturen, kan også gi kommunene insentiver til å flytte pasientene ut av DPS-ene og over i sykehusene. Dette kan motvirkes ved betalingsordninger mellom kommunene og sykehusene.

Utvalget vil for øvrig peke på at psykisk helsevern stiller høye krav til faglig og administrativ kapasitet og kompetanse. Det er behov for spesialisert kompetanse innenfor flere faggrupper, som leger og psykiatere, psykologer, sykepleiere og vernepleiere. I

⁷⁹ Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av fylkesordfører-/rådskollegiet. (Foreløpig rapport 17. juni 2014). *Oppgavefordelingen ved en kommune- og regionreform.*

tillegg kreves det administrativ og faglig kompetanse i forvaltningen av regelverk knyttet til pasientrettigheter og saksbehandlingsregler i forbindelse med tvangsvedtak. Det er også behov for administrativ bestillerkompetanse i forbindelse med kjøp av tjenester fra private tjenesteprodusenter.

Utvalgets vurdering

Med utgangspunkt i de kriteriene som her er diskutert, mener utvalget at det er forhold som trekker i retning av at ansvar og oppgaver i det psykiske helsevernet ikke bør overføres til kommunene. Dette gjelder både kommuner med minimum 15 000–20 000 innbyggere og storkommuner.

Fordelene ved at kommunene overtar ansvaret for det psykiske helsevernet vil imidlertid kunne være betydelige. Utvalget mener derfor at det kan utredes og prøves ut en modell der kommunene overtar ressurser og finansieringsansvar for hele det psykiske helsevernet og der de spesialiserte tjenestene fortsatt tilbys av de regionale helseforetakene. En slik modell vil ha likheter med modellene som er under utvikling i USA og England⁸⁰, og som har eksistert i Finland.

⁸⁰ Shortell S., Addicott R., Walsh N., Ham C. (2014). *Accountable care organisations in the United States and England: testing, evaluating and learning what works*. London: The King's Fund. Available at: <http://www.kingsfund.org.uk/publications/accountable-care-organisations-united-states-and-england>.

3.3 Tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB)

3.3.1 Beskrivelse av dagens oppgaveløsning

Ved rusreformen i 2004 fikk spesialisthelsetjenesten overført fylkeskommunens ansvar for tverrfaglig spesialisert behandling for rusmiddelavhengighet (TSB), herunder institusjonsplasser som kan ta imot rusmiddelavhengige med hjemmel i helse- og omsorgstjenesteloven §§ 10-2 til 10-4.⁸¹

TSB omfatter tilbud om døgnbehandling, dagbehandling og polikliniske tjenester. Alle helseforetak skal sørge for at det er tilgjengelig døgnbehandling, dagbehandling og poliklinisk behandling enten i eget foretak eller gjennom kjøp av slike tjenester fra private avtaleparter.

TSB gis både ved DPS-er, ved poliklinikker og døgnplasser ved sykehusene og av private. Av den totale døgnkapasiteten innenfor TSB tilbys om lag halvparten av private leverandører med avtale med regionale helseforetak (RHF), og er en integrert del av det samlede tilbudet på dette området. Mange private avtaleparter innenfor TSB tilbyr også polikliniske tjenester, og i noen grad ambulante tjenester. I utgangspunktet står RHF-ene fritt til å kjøpe tjenester der de mangler kapasitet. I 2014 har imidlertid Helse- og omsorgsdepartementet stilt krav om at det skal kjøpes et visst volum plasser innenfor døgnbehandling i TSB fra ideelle virksomheter.⁸²

Kommunene skal sørge for nødvendige helse- og omsorgstjenester til alle som oppholder seg i kommunen, herunder personer med rusmiddelproblemer.⁸³ Hvilke tjenester kommunen plikter å yte, følger av helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 3, hvor det går fram at kommunene skal drive forebyggende arbeid og gi befolkningen et dekkende, faglig forsvarlig og effektivt tjenestetilbud med utgangspunkt i lokale forhold. Tilbudet skal omfatte diagnostikk, behandling, rehabilitering og pleie og omsorg.⁸⁴

Finansiering av TSB skjer over basisbevilgningen til RHF, det vil si kapittel 732 på Helse- og omsorgsdepartementets budsjett. Noen relativt ubetydelige beløp til enkelte tiltak (herunder ACT-team og enkelte kompetansehevende tiltak) bevilges over kapittel 734. Videre gis det tilskudd til diverse samhandlingstiltak mellom kommunene og helseforetakene over kapittel 763. Kommunenes rusarbeid finansieres gjennom kommunenes frie inntekter og øremerkede midler til kommunale rustiltak.

Statens forventninger og krav til tjenesten går fram av de årlige oppdragsdokumentene til RHF-ene. RHF-enes frihet til å organisere tjenesten er i praksis begrenset gjennom disse føringene. I oppdragsdokumentet for 2013 ble det som overordnet mål innenfor TSB sagt

⁸¹ Spesialisthelsetjenesteloven §2-1a *De regionale helseforetakenes ansvar for spesialisthelsetjenester.*

⁸² Ifølge oppdragsdokument 2014 til regionale helseforetak, skal døgnkapasiteten økes med om lag 110 plasser utover den kapasiteten som gjeldende avtaler for 2013 representerer. I oppdragsdokumentet er det definert hvilke pasientgrupper det skal kjøpes plasser til.

⁸³ Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 *Kommunens overordnede ansvar for helse- og omsorgstjenester.*

⁸⁴ Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 *Kommunens ansvar for helse- og omsorgstjenester.*

at: ”Distriktpsikiatriske sentre er lagt til grunn som nøkkelstruktur for videre utvikling av spesialisthelsetjenester ved rus- og avhengighetslidelser der lokale forhold tilsier det.” Helsedirektoratets nasjonale faglige retningslinjer gir anbefalinger for utredning, behandling og oppfølging av pasienter i TSB. Videre gir Helsedirektoratet i sin prioriteringsveileder for TSB anbefalinger om hvilke vurderinger som skal legges til grunn for rettighetsvurderinger av henviste pasienter. Krav om styrking av det samlede tilbudet til rusavhengige har vært lagt inn i oppdragsbrevene til RHF-ene fra rusreformen og fram til i dag.

Rusreformen ga rusavhengige pasientrettigheter på lik linje med øvrige pasienter i spesialisthelsetjenesten. Spesialisthelsetjenesten skal fastsette en frist for når en pasient som har rett til nødvendig helsehjelp skal få dette.⁸⁵ Pasienter som henvises til sykehus, spesialistpoliklinikk eller institusjon som tilbyr tverrfaglig spesialisert behandling for rusmiddelmisbruk, har rett til å få sin helsetilstand vurdert innen 30 virkedager fra henvisningen er mottatt. Ved mistanke om alvorlig eller livstruende sykdom har pasienten rett til raskere vurdering. RHF kan bestemme hvilke institusjoner som skal fastsette tidsfrist for å yte helsehjelp når pasienten er henvist til TSB for rusmiddelmisbruk.⁸⁶ Barn og unge opp til 23 år har rett til vurdering innen 10 dager og rett til behandling innen 65 dager (virkedager). Dette er en generell maksfrist, og prioriteringsveilederen for TSB angir kortere frister for behandling for de fleste typer lidelser.

Pasienter innenfor TSB, som har behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester, er omfattet av retten til å få utarbeidet individuell plan.

Behandling innenfor TSB er i vesentlig grad basert på frivillighet, og der behandling ytes på grunnlag av samtykke etter bestemmelsene i pasient- og brukerrettighetsloven.⁸⁷ Under bestemte vilkår kan pasienter med rusproblemer, som setter sin egen fysiske eller psykiske helse i fare, og gravide, hvis rusmiddelbruk setter fosteret i fare, holdes tilbake på institusjon (jf. nærmere omtale nedenfor om tilstrekkelig distanse).

Det ansvaret spesialisthelsetjenesten har for TSB må ses som både myndighetsutøvelse/forvaltning og som tjenesteproduksjon.

3.3.2 Relevante kriterier for god oppgaveløsning

Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse

Kapasiteten innenfor både poliklinikk, dag- og døgntilbud har økt siden 2004. Totalt mottok om lag 29 500 pasienter behandling i TSB i 2013. Sammenlignet med de fleste andre europeiske land bruker Norge i stor grad døgnbaserte behandlingstilbud for rusavhengige. Om lag 30 prosent av pasientene mottok døgnbehandling i 2013, mens de øvrige kun var i kontakt med TSB gjennom dag- eller poliklinisk behandlingstilbud.

⁸⁵ Pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1b *Rett til nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten.*

⁸⁶ Pasient- og brukerrettighetsloven § 2-2 *Rett til vurdering.*

⁸⁷ Pasient- og brukerrettighetsloven § 4-1 *Hovedregel om samtykke.*

Videre mottok om lag 30 prosent av pasientene innenfor TSB også behandling innenfor det psykiske helsevernet. Antall pasienter i døgnbehandling var 8 552 personer i 2013.⁸⁸ I 2013 utgjorde volumet av døgnbehandling i overkant av 570 000 oppholdsdøgn og i underkant av 13 000 innleggelser. Det var 1 715 døgnplasser innenfor TSB ved utgangen av 2013.⁸⁹

Tall fra Samdata-rapport for 2013 viser at personellressursene er styrket gjennom økt kompetanse de siste 5 årene. Andel årsverk med høyskole-/universitetsutdanning var på 70 prosent i 2013, mot 62 prosent i 2009. Årsverk med spesialisering eller videreutdanning innenfor psykisk helsearbeid/rusproblematikk utgjorde en tredjedel av årsverkene i 2013, mens en fjerdedel hadde slik kompetanse i 2009.⁹⁰

I 2013 var det 3 826 årsverk innenfor TSB, en reduksjon på 3 prosent fra 2012. Av disse årsverkene var 170 leger, 438 psykologer, 935 sykepleiere, 265 vernepleiere, 457 sosionomer, 167 barnevernspedagoger, 233 annet helse- og sosialfaglig personell med høyskole-/universitetsutdanning, 234 annet helsepersonell med utdanning fra videregående nivå og 927 annet personell (her inngår personell uten helse- og sosialfaglig utdanning, for eksempel pedagoger, økonomer, personell i utdanning eller ufaglærte).⁹¹

Tilstrekkelig distanse

Utvalget legger i sin delrapport til grunn at tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggere er nødvendig for å sikre likebehandling. Dette for å sikre at det ikke tas utenforliggende hensyn i myndighetsutøvelsen, samt at innbyggerne sikres de rettigheter de har etter loven. Videre skal habilitetsreglene sikre tillit til kommunene og beskytte den enkelte saksbehandler mot uttidig press.

Rettsikkerhetsdimensjonen er spesielt viktig når det fattes særskilt bebyrdende vedtak, som tvang. Som nevnt over kan pasienter med rusproblemer, som setter sin egen fysiske eller psykiske helse i fare, og gravide, hvis rusmiddelbruk setter fosteret i fare, under bestemte vilkår holdes tilbake på institusjon. Det er kommunen som ved melding fra pårørende om omfattende rusmiddelmisbruk skal foreta de nødvendige undersøkelser i saken, og vurdere om det skal fremmes sak om tvangstiltak. Vedtak om tilbakehold i institusjon uten samtykke treffes av fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Kommunen kan treffe midlertidig vedtak om tvangstiltak.⁹² Regionale helseforetak utpeker institusjonsplasser for rusmiddelavhengige som holdes tilbake i institusjon uten eget samtykke.⁹³

⁸⁸ Beregnet ut fra innrapporterte pasientdata, SAMDATA 2013.

⁸⁹ Helsedirektoratet (2014). *SAMDATA Spesialisthelsetjenesten 2013, del IV TSB*. IS-2194.

⁹⁰ Helsedirektoratet (2014). *SAMDATA Spesialisthelsetjenesten 2013, del IV TSB*. IS-2194.

⁹¹ Helsedirektoratet (2014). *SAMDATA Spesialisthelsetjenesten 2013, del IV TSB*. IS-2194.

⁹² Helse- og omsorgstjenesteloven §§ 10-1, 10-2 og 10-3.

⁹³ Helse- og omsorgstjenesteloven §§ 10-2 og 10-3 og Spesialisthelsetjenesteloven §2-1a.

Utvalget viser til at pasienter i TSB er omfattet av pasient- og brukerrettighetsloven. Dette, i tillegg til at det er fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker som fatter vedtak om tvang, er faktorer som bidrar til å sikre likebehandling og ivaretagelse av pasientenes rettigheter. Det er også slik at det er kommunen som allerede i dag foretar de nødvendige undersøkelser i tvangssaker. Utvalget legger i sin delrapport til grunn at kommunenes rolle som myndighetsutøver vil bli styrket med en kommunestørrelse på minst 15 000–20 000 innbyggere, og at kommuner av en slik størrelse vil ha en faglig og ledelsesmessig kapasitet som sikrer tilstrekkelig distanse mellom innbyggerne og medarbeiderne i kommunen. Utvalget legger til grunn at dette også kan gjelde for TSB.

Effektiv tjenesteproduksjon

Dekningsraten for døgnbehandling i TSB var 21 per 10 000 voksne innbyggere. Det er i alt vesentlig ingen regionale forskjeller i fordelingen av dette tilbudet. Sett under ett var pasientraten for behandling i TSB på 85 per 10 000 voksne innbyggere i 2013.⁹⁴

I tråd med føringer fra Helse- og omsorgsdepartementet har tjenestene innenfor TSB og psykisk helsevern i økende grad blitt samlokalisert, og behandlingen for disse gruppene er dermed blitt mer integrert. En betydelig andel pasienter har samtidig rusavhengighet og psykiske lidelser. Innrapporterte data viser at enheter i psykisk helsevern i betydelig omfang gir behandlingstilbud til pasienter der misbruk av rusmidler er hovedproblemet. Om lag 33 prosent av døgnbehandlingene og 20 prosent av polikliniske kontakter for pasienter med rusrelatert hovedtilstand skjedde i 2013 ved enheter i psykisk helsevern.⁹⁵ Det er gitt politiske føringer om at DPS-strukturen skal legges til grunn som nøkkelstruktur for utvikling av spesialisthelsetjenester innenfor TSB, der lokale forhold tilsier det.⁹⁶ Som vist i kapittel 3.1 er det bare fire DSP-områder som dekker områder med under 20 000 innbyggere, to av dem under 15 000 innbyggere. Store enheter kan produsere billigere tjenester ved å utnytte fordeler ved produksjon i større skala (kostnadseffektivitet). Som for psykisk helsevern antar utvalget at det kan oppstå smådriftsulemper dersom hver enkelt kommune får ansvar for å bygge opp hvert sitt TSB-tilbud og hver for seg må inngå avtaler med private tjenesteprodusenter om pris, omfang og kvalitet.

På den annen side kan dagens oppgavefordeling mellom staten og kommunene på rusområdet gi kommunikasjons- og koordineringskostnader. Kommunene og spesialisthelsetjenesten må ofte yte samtidige tjenester til personer med alvorlige og sammensatte lidelser.⁹⁷ Kommunen og RHF har ansvar for å tilrettelegge for samhandling

⁹⁴ Helsedirektoratet (2014). *SAMDATA Spesialisthelsetjenesten 2013, del IV TSB*. IS-2194.

⁹⁵ Helsedirektoratet (2014). *Aktivitetsdata for psykisk helsevern for voksne og tverrfaglig spesialisert behandling av rusmiddelmissbruk 2013*. IS-2171.

⁹⁶ Meld. S nr. 30 (2011–2012) *Se meg!*.

⁹⁷ Helsedirektoratet (2014). *Sammen om mestring. Veileder i lokalt psykisk helsearbeid og rusarbeid for voksne. Et verktøy for kommuner og spesialisthelsetjenesten* (IS-2076), side 103.

og samarbeid internt i tjenestene og med andre tjenesteytere.⁹⁸ Lovfestet krav om samarbeidsavtaler mellom RHF-ene og kommunene gjelder også på TSB-området.

Økonomisk soliditet

Finansiering av TSB skjer over basisbevilgningen til RHF. I 2013 ble det benyttet om lag 4,2 mrd. kroner til TSB.⁹⁹ Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at tilbudet synes relativt stabilt fra år til år, men det skjer endringer over tid. I følge Helse- og omsorgsdepartementet er avrusning/abstinensbehandling den mest kostnadskrevene delen av TSB, i tillegg til gravide innlagt etter helse- og omsorgstjenesteloven § 10-3. Slike plasser kan være mange ganger dyrere enn langtids døgnbehandling.

Utvalget viser til delrapporten, hvor det står at kommuner i størrelsesorden 15 000–20 000 innbyggere på generelt grunnlag må antas å tilfredsstille kriteriet om økonomisk soliditet. Utvalget antar at dette også vil gjelde for TSB, jf. også kapittel 1.4 om det finansielle ansvarsprinsipp og økonomisk rammestyring.

Valgfrihet

Pasienter innenfor TSB har lik rett til fritt sykehusvalg som andre pasienter i spesialisthelsetjenesten. Dette innebærer at de har rett til å velge på hvilken institusjon, eller behandlingssted i en slik institusjon, behandlingen skal skje. Valgfriheten omfatter institusjoner som eies av, eller private som har avtale med det regionale helseforetaket. Pasienten kan ikke velge behandlingsnivå. Retten gjelder ikke valg av senter for legemiddelassistert rehabilitering i spesialisthelsetjenesten, dersom dette vil være uforsvarlig eller i betydelig grad er egnet til å svekke formålet med behandlingen. Retten gjelder heller ikke for pasienter som tas inn på institusjon med hjemmel i helse- og omsorgstjenesteloven §§ 10-2 (tilbakehold i institusjon uten eget samtykke) og 10-3 (tilbakeholdelse av gravide rusmiddelavhengige), dersom dette vil være uforsvarlig eller i betydelig grad er egnet til å svekke formålet med inntaket.¹⁰⁰

Utvalget antar at det vil kunne få konsekvenser for pasientenes valgfrihet, dersom ansvaret for TSB overføres til kommunen. En mulighet kan være at valgfriheten kun gjelder behandlingstilbud innenfor den enkelte kommune, inkludert private som den enkelte kommune har avtale med. Alternativt kan det legges til rette for gjestepasientordninger, hvor hjemkommunen betaler for behandling i andre kommuner eller i institusjoner som andre kommuner har avtale med.

⁹⁸ Helse- og omsorgstjenesteloven §3-4 og spesialisthelsetjenesteloven §2-1e.

⁹⁹ Helsedirektoratet (2014). *SAMDATA Spesialisthelsetjenesten 2013*. IS-2194

¹⁰⁰ Pasient- og brukerrettighetsloven § 2-4 *Retten til valg av sykehus m.m.*

3.3.3 Utvalgets vurderinger

På samme måte som for pasienter i det psykiske helsevernet, omtalt i kapittel 3.2, tilbyr kommunene et bredt spekter av tjenester for pasienter med rus- og avhengighetslidelser. Dette er tjenester som er integrert i andre deler av den kommunale helse- og omsorgstjenesten og med tjenestene som tilbys gjennom NAV. Også på dette feltet er grensen mellom kommunale helse- og omsorgstjenester og spesialisthelsetjenester preget av uklarhet, og fordelingen av ansvar og oppgaver mellom forvaltningsnivåene varierer mellom ulike deler av landet.

Ut fra dette mener utvalget at det vil være betydelige fordeler knyttet til å overføre ansvaret for TSB til kommunene. Argumentene for en slik overføring er de samme som innen psykisk helsevern. I tillegg er det færre pasienter innen TSB enn innen psykisk helsevern. Risiko forbundet med kostnadsvariasjoner knyttet til etterspørselen etter kommunale tjenester vil derfor være lettere å håndtere. Utvalget viser til foreløpig rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av fylkesordfører-/rådslederkollegiet om oppgavefordelingen ved en kommune- og regionreform, hvor det fremkommer at rusomsorg kan overføres til kommunene med en minstestørrelse på mer enn 50 000 innbyggere.¹⁰¹

Utvalget mener at det psykiske helsevernet og TSB bør organiseres likt. Dette har sammenheng med at en rekke pasienter som bruker disse tjenestene har dobbeltdiagnoser, det vil si både rus- og psykiatriske diagnoser. Når utvalget mener at overføring av ansvar og oppgaver ikke bør gjennomføres innenfor psykisk helsevern, gjelder tilsvarende for TSB.

Det vil imidlertid kunne være betydelige fordeler ved at kommunene får et større ansvar for TSB. Utvalget mener derfor at det også på dette feltet kan utredes og prøves ut en modell der kommunene overtar ressurser og finansieringsansvar for TSB, og der de spesialiserte tjenestene fortsatt tilbys av de regionale helseforetakene og private aktører.

¹⁰¹ Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av fylkesordfører-/rådskollegiet. (Foreløpig rapport 17. juni 2014). *Oppgavefordelingen ved en kommune- og regionreform.*

3.4 Habilitering og rehabilitering

3.4.1 Beskrivelse av dagens oppgaveløsning

Habilitering og rehabilitering er tidsavgrensede, planlagte prosesser med klare mål og virkemidler, hvor flere aktører samarbeider om å gi nødvendig bistand til pasientens eller brukerens egen innsats for å oppnå best mulig funksjons- og mestringsevne, selvstendighet og deltakelse sosialt og i samfunnet.¹⁰² Rehabilitering er flere tjenester satt sammen til en helhet, og det er i utgangspunktet ingen begrensninger på hvilke tiltak som kan inngå i et rehabiliteringsforløp. Det kan dreie seg om alt fra medisinsk behandling til fysisk trening, frisklivstilbud og pedagogiske, sosiale og psykososiale lærings- og mestringstiltak.¹⁰³

Kommunenes og spesialisthelsetjenestens ansvar for habilitering og rehabilitering følger av kommunal helse- og omsorgstjenestelov og spesialisthelsetjenesteloven. Både kommunenes og spesialisthelsetjenestens ansvar er nærmere utdypet i Forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator. Spesialisthelsetjenesten skal sørge for nødvendig undersøkelse og utredning av brukere med behov for habilitering og rehabilitering i spesialisthelsetjenesten.¹⁰⁴ De spesialiserte tjenestene ytes både i sengeavdeling ved sykehusene, ved intern service til andre avdelinger, i poliklinikk og gjennom ambulant virksomhet. Spesialisthelsetjenesten skal videre sørge for råd og veiledning til kommunene, også om opplegg for enkeltpasienter.

Det finnes egne avdelinger i spesialisthelsetjenesten for habiliteringstjenester for barn og unge, habiliteringstjeneste for voksne samt egne (rehabiliterings-)avdelinger for fysikalsk medisin og rehabilitering i sykehus.¹⁰⁵ Rehabiliteringstjenestene i sykehus kan altså både være integrert i en fagavdeling, som for eksempel akuttavdeling eller revmatologisk avdeling, eller gis i egne avdelinger for fysikalsk medisin og rehabilitering.

Spesialiserte rehabiliteringstjenester som ikke gis i sykehus, gis i de aller fleste tilfeller i private rehabiliteringsinstitusjoner.¹⁰⁶ Alle regionale helseforetak (RHF) kjøper tjenester fra private rehabiliteringsinstitusjoner. De regionale helseforetakene inngår avtaler med private rehabiliteringsinstitusjoner om en rekke tjenester, for eksempel innenfor revmatologi, muskel-skjelett, kreft, overvekt, hjertesykdommer med mer. Det er inngått avtaler om levering av habiliterings- og rehabiliteringstjenester fra rundt 50 private

¹⁰² Forskrift 16. desember 2011 nr. 1256 om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator §3 *Definisjon av habilitering og rehabilitering*.

¹⁰³ Helsedirektoratet (2012). *Avklaring av ansvars- og oppgavedeling mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten på rehabiliteringsområdet*. IS-1947.

¹⁰⁴ Forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator § 13 *Oppgaver som krever spesialisert tilrettelegging mv*.

¹⁰⁵ Helsedirektoratet (2012). *Avklaring av ansvars- og oppgavedeling mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten på rehabiliteringsområdet* (IS-1947).

¹⁰⁶ Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at et unntak kan være Helgeland rehabilitering, som er eid av kommunen, men ligger i Helgelandsykehuset.

rehabiliteringsinstitusjoner. Avtalene fastsetter hvilke tjenester som skal leveres, omfang, pris og kvalitet.

Barnehabiliteringstjenesten tilbyr tverrfaglige spesialisthelsetjenester til barn og unge med funksjonsnedsettelse. Det innebærer diagnostisering, funksjonsutredninger, veiledning, informasjon og opplæring av barn og deres familier. Habiliteringstjenesten for voksne er en rådgivende, tverrfaglig spesialisthelsetjeneste som bistår primærkommuner, brukere, pårørende og andre. Målgruppen er ungdom og voksne over 18 år, med medfødte eller tidlig ervervede, varige og sammensatte funksjonshemninger. Tjenesten tilbyr utredning, kartlegging, diagnostisering, rådgiving og opplæring.

Kommunen har ansvar for at alle som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendig utredning og oppfølging ved behov for sosial, psykososial eller medisinsk habilitering og rehabilitering.¹⁰⁷ Det foreligger ingen samlet oversikt over kommunenes kjøp av tjenester fra private rehabiliteringsinstitusjoner.

Helsedirektoratet utarbeidet i 2012 en rapport om ansvars- og oppgavedeling mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten på rehabiliteringsområdet.¹⁰⁸ Arbeidsgruppen slo fast at det er vanskelig å si noe absolutt og allmenngyldig om ansvars- og oppgavefordelingen på dette området. Arbeidsgruppen antydte at kommunene bør yte tjenester der det er behov for kompetanse knyttet til muligheter og begrensninger i nærmiljøet, og der det er behov for langvarig og koordinert oppfølging, mens spesialisthelsetjenesten bør yte tjenester der det er behov for spesialisert kompetanse, kompleksitet og intensitet.

Den spesialiserte habiliterings- og rehabiliteringstjenesten har samarbeidsflater både mot øvrig spesialisthelsetjeneste, mot kommunene og private. Det er etablert faste strukturer for samarbeid om habilitering og rehabilitering i spesialisthelsetjenesten, med en lovpålagt koordinerende enhet i hvert RHF. Enheten skal ha en generell oversikt over habiliterings- og rehabiliteringstiltak i helseregionen, og bidra til å sikre helhetlig tilbud til pasienter med behov for sosial, psykososial eller medisinsk habilitering og rehabilitering. Videre skal den koordinerende enheten ha oversikt over og nødvendig kontakt med habiliterings- og rehabiliteringsvirksomheten i kommunenes helse- og omsorgstjeneste. Koordinerende enhet for habilitering og rehabilitering har også det overordnede ansvaret for individuell plan.¹⁰⁹ Det er lagt opp til møteplasser for disse enhetene og det enkelte helseforetak, som igjen har nettverk på kommunenivå.

Kommunene er i likhet med RHF pålagt å ha en koordinerende enhet for habiliterings- og rehabiliteringsvirksomheten. Den koordinerende enheten skal bidra til å sikre helhetlig tilbud til pasienter og brukere med behov for sosial, psykososial eller medisinsk

¹⁰⁷Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 *Kommunens ansvar for helse- og omsorgstjenester.*

¹⁰⁸ Helsedirektoratet (2012): *Avklaring av ansvars- og oppgavedeling mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten på rehabiliteringsområdet.* IS-1947.

¹⁰⁹ Forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator § 11 og § 18.

habilitering og rehabilitering. Koordinerende enhet skal ha overordnet ansvar for arbeidet med individuell plan og for oppnevning, opplæring og veiledning av koordinator.¹¹⁰

RHF har ansvaret for finansieringen av de spesialiserte rehabiliteringstjenestene. Finansieringen av RHF består av basisbevilgning (kapittel 732, postene 72-75) og aktivitetsbasert finansiering (kapittel 732, postene 76 og 77). Videre bevilges det midler som har som formål å stimulere til utvikling av gode habiliterings- og rehabiliteringstjenester, og å få fram best mulig kunnskapsgrunnlag for utvikling av feltet (kapittel 733, postene 21, 72 og 79). Det er en særskilt bevilgning til behandlingsreiser til utlandet (kapittel 733, post 70). I tillegg kommer tjenester som er delfinansiert over trygdebudsjettet.

Den kommunale rehabiliteringstjenesten finansieres i hovedsak gjennom kommunenes frie inntekter. I tillegg finansieres tjenestene ved øremerkede tilskudd, samt brukerbetaling/ egenandeler og ved trygderefusjoner. For 2014 er det øremerket 22,3 mill. kroner til hverdagsrehabilitering i kommunene.¹¹¹

Hvilke mål som skal oppnås innenfor de spesialiserte rehabiliteringstjenestene går fram av de årlige oppdragsdokumentene til RHF-ene. Det legges ikke føringer på oppgaveløsningen eller hvilke tjenester som skal kjøpes fra private aktører. Det legges heller ikke føringer på hvor mye av midlene som skal benyttes til kjøp av tjenester fra private leverandører, og heller ikke hvilke institusjoner det kan inngås avtale med.

For pasienter innenfor habilitering og rehabilitering med rett til nødvendig helsehjelp, gjelder retten til å få sin helsetilstand vurdert innen 30 virkedager fra henvisningen er mottatt. Rehabiliteringspasientene er så langt ikke omfattet av bestemmelsen om rett til valg av behandlingssted. Pasienter med behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjeneste, er omfattet av retten til å få utarbeidet individuell plan.

Helse- og omsorgsdepartementet skal etter planen legge fram en opptrappingsplan for habilitering og rehabilitering, hvor tyngdepunktet vil være rettet mot rehabilitering i kommunene. I tillegg vil den planlagte meldingen til Stortinget om primærhelsetjenesten omtale rehabilitering og habilitering.

I 2011 ble det gitt rehabiliteringstjenester til drøyt 30 000 pasienter ved helseforetakene (HF) og om lag 25 000 pasienter ved private rehabiliteringsinstitusjoner. Om lag halvparten av pasientene i HF-ene ble gitt dagbehandling og behandling i poliklinikk, mens de fleste pasientene i de private rehabiliteringsinstitusjonene ble behandlet ved innleggelse.¹¹² Ventelistedata fra HF-ene viser at om lag halvparten av pasientene ble henvist fra andre aktører i spesialisthelsetjenesten, mens den andre halvparten ble henvist fra aktører i kommunehelsetjenesten. I 2011 mottok drøyt 7 000 pasienter sekundær rehabilitering, det vil si rehabiliterende behandling til pasienter som er innlagt for andre

¹¹⁰ Forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator § 6 *Koordinerende enhet for habilitering og rehabilitering i kommunen* og helse- og omsorgstjenesteloven § 7-3 *Koordinerende enhet*.

¹¹¹ Kapittel 761, post 21 på Helse- og omsorgsdepartementets budsjett.

¹¹² Helsedirektoratet (2013). *Rehabilitering i spesialisthelsetjenesten 2011*. IS-2067.

sykdommer, hvorav halvparten fikk kortvarig rehabilitering ved akuttavdelingen før de ble skrevet ut fra sykehuset og eventuelt henvist til rehabilitering ved en privat rehabiliteringsinstitusjon. Drøyt halvparten ble overført fra akuttavdelingen til en avdeling for rehabilitering ved samme HF.

3.4.2 Relevante kriterier for god oppgaveløsning

Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse

Spesialisert habilitering og rehabilitering krever forskjellige personellgrupper, som legespesialister, fysioterapeuter, psykologer, revmatologer, nevropsykologer og spesialpedagoger (herunder logoped). Det finnes ikke data som viser personellressurser på rehabiliteringsfeltet. Det finnes data som viser antall leger, sykepleiere og annet helsepersonell ved somatiske sykehus, men ikke spesifisert på habilitering og rehabilitering. Det finnes heller ikke data om døgnopphold for disse tjenestene. Tall fra Samdata viser imidlertid at antall pasienter innenfor rehabilitering var 6,6 per 1000 innbyggere i 2013, og at antall døgnpasienter var 1,7 per 1000 innbyggere.¹¹³

Effektiv tjenesteproduksjon

Store enheter kan produsere billigere tjenester ved å utnytte fordeler ved produksjon i større skala (kostnadseffektivitet). Utvalget antar at det vil kunne oppstå smådriftsulemper dersom hver enkelt kommune får ansvar for å bygge opp de rehabiliteringstjenestene som i dag gis i sykehus og hver for seg må inngå avtaler med private tjenesteprodusenter om pris, omfang og kvalitet.

På den annen side kan dagens oppgavefordeling mellom staten og kommunene på rehabiliteringsområdet gi kommunikasjons- og koordineringskostnader. Det er gråsoner i ansvars- og oppgavefordelingen, og det er behov for samhandling og samarbeid mellom forvaltningsnivåene blant annet gjennom koordinerende enheter i RHF-ene og i kommunene. Lovfestet krav om samarbeidsavtaler mellom RHF-ene og kommunene gjelder også på habiliterings- og rehabiliteringsområdet.

Det er regionale forskjeller i omfanget av rehabiliteringspasienter. Helsedirektoratet viser i en rapport fra 2011 at det var dobbelt så mange rehabiliteringspasienter i Midt-Norge som på Vestlandet.¹¹⁴ I Midt-Norge og Nord-Norge var det mange rehabiliteringspasienter i alle foretaksområder, mens det var få rehabiliteringspasienter i alle foretaksområder på Vestlandet. Også på Sørlandet og i noen foretaksområder på Østlandet (Hedmark, Oppland, Vestfold og Telemark) var det relativt mange rehabiliteringspasienter. Rapporten viser til at forbruk av spesialisthelsetjenester påvirkes av tilbud (behandlingsplasser) og etterspørsel (henvisninger). Etterspørselen er til dels avhengig av behov, og behov er videre påvirket av alder. Områder med en høy gjennomsnittsalder i befolkningen vil ha et større behov for spesialisthelsetjenester enn områder med lav

¹¹³ Helsedirektoratet (2014). *SAMDATA Spesialisthelsetjenesten 2013*. IS-2194.

¹¹⁴ Helsedirektoratet (2014). *SAMDATA Spesialisthelsetjenesten 2013*. IS-2194.

gjennomsnittsalder. Forskjeller i gjennomsnittsalder kan likevel ikke forklare hele variasjonen i antall rehabiliteringspasienter. For eksempel er raten for rehabilitering dobbelt så høy i Vestfold som i Østfold, selv om gjennomsnittsalderen i disse områdene er lik.

Riksrevisjonen viser i en rapport at det er stor variasjon mellom sykehusene i bruken av opptreningsinstitusjoner etter sykehusopphold for pasienter som har fått satt inn en hofteprotese.¹¹⁵ Andelen pasienter som drar til opptreningsinstitusjoner, varierer fra hver tiende pasient i noen sykehus til ni av ti pasienter i andre sykehus. Ett av sykehusene i undersøkelsen har som mål at 90 prosent av pasientene skal skrives ut til hjemmet. Samtidig viser undersøkelsen at dette sykehuset ikke har dårligere effekt av pasientbehandlingen enn andre sykehus. Undersøkelsen indikerer at helsetjenesten kan spare betydelige ressurser dersom andre sykehus følger samme praksis og reduserer omfanget av opptreningsopphold for denne pasientgruppen. En av forutsetningene for at så mange pasienter kan skrives ut rett til eget hjem, er ifølge undersøkelsen at det før operasjon informeres om pasientenes eget ansvar for mobilisering og opptrening etter endt operasjon.

Utvalget vil peke på at undersøkelsen indikerer at rehabilitering i eget hjem kan være like effektivt som opptrening i institusjon i spesialisthelsetjenesten. Effekten er knyttet til at det gis god informasjon om opptreningen fra sykehusets side før operasjon, så et samspill mellom forvaltningsnivåene vil uansett være viktig.

Økonomisk soliditet

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at det ikke finnes tall for hvor mye midler RHF totalt bruker på habilitering og rehabilitering. RHFes kjøp av denne typen tjenester hos private aktører utgjorde om lag 1,5 mrd. kroner i 2013.¹¹⁶ Det finnes heller ikke opplysninger om kostnader knyttet til særlig ressurskrevende pasienter. Mangelen på data om omfanget av habiliterings- og rehabiliteringstjenestene gjør det vanskelig å vurdere kriteriet økonomisk soliditet. Utvalget viser imidlertid til delrapporten, hvor det står at kommuner i størrelsesorden 15 000–20 000 innbyggere på generelt grunnlag må antas å tilfredsstillende kriteriet om økonomisk soliditet. Utvalget antar at dette også vil gjelde for psykisk helsevern, jf. også kapittel 1.4 om det finansielle ansvarsprinsipp og økonomisk rammestyring.

3.4.3 Utvalgets vurderinger

Mulige fordeler med å overføre habilitering og rehabilitering til kommunene

Habilitering og rehabilitering har de siste årene gradvis blitt overført til kommunene. Endringen er i liten grad dokumentert, men reflekterer reduksjon i liggetider i spesialisthelsetjenesten og dermed tidligere overføring av pasienter til kommunene.

¹¹⁵ Riksrevisjonens dokument 3:4 (2013–2014). *Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i sykehus.*

¹¹⁶ Helsedirektoratet (2014). *SAMDATA Spesialisthelsetjenesten 2013.* IS-2194.

Ordningen med kommunalt ansvar for utskrivningsklare pasienter som ble innført i sammenheng med samhandlingsreformen fra 1. januar 2012 har bidratt til å øke hastigheten i endringene. Som det er vist til over, er imidlertid det formelle ansvaret for disse tjenestene fortsatt delt mellom spesialisthelsetjenesten og kommunene. Dette har skapt uklarheter i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene og betydelige variasjoner i hvilke oppgaver som ligger til kommunene og spesialisthelsetjenesten i ulike deler av landet.

Det er fortsatt behov for samarbeid mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten for å kunne tilby best mulig habiliterings- og rehabiliteringstjenester. Tjenestene krever stor grad av samordning overfor brukerne. Det vil derfor være fordelene ved å samle ansvaret for rehabiliteringsområdet i kommunene. En vil kunne oppnå bedre og mer helhetlige løsninger for brukerne/pasientene, samt minimere kommunikasjons- og koordineringskostnadene. Kommunene kan se hele rehabiliteringsfeltet i sammenheng med øvrige helse- og omsorgstjenester og andre kommunale tjenesteområder, og kan utvikle nye typer tilbud tilpasset de øvrige kommunale tjenesteområdene. Et helhetlig kommunalt ansvar vil gi kommunene sterke insentiver til å satse mer på forebygging og (hverdags)rehabilitering.

I samhandlingsreformen ble det lagt vekt på at tjenester på kommunalt nivå i mange tilfeller vil være bedre for mange pasienter. Helsedirektoratet skriver i en rapport fra 2012 at dette har særlig relevans innen rehabilitering, hvor mange har behov for tjenester på flere livsområder og hvor nærheten til det mangfold av tjenester som finnes i kommunen er viktig. Det påpekes at det å få tjenester integrert i den hverdagen hvor livet skal mestres, også ofte har bedre effekt.

Utvalget vil peke på at det i tilfeller med uklare eller glidende overganger mellom forvaltningsnivåenes ansvar, vil kunne oppstå insentiver til å velte kostnader over på det andre forvaltningsnivået. Strategisk tilpasning i samhandlingen mellom forvaltningsnivåene kan gi seg utslag i unødvendige henvisninger til spesialisthelsetjenesten eller for tidlig utskriving av pasienter fra spesialisthelsetjenesten. Insentivene til å skyve kostnader mellom forvaltningsnivåene vil forsvinne dersom kommunene overtar ansvaret for pasientene gjennom hele behandlingsforløpet.

Utvalget viser til foreløpig rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av fylkesordfører-/rådslederkollegiet om oppgavefordelingen ved en kommune- og regionreform, hvor det fremkommer at rehabilitering og habiliteringstjenesten for barn og unge kan overføres til kommunene med en minstepørrelse på over 50 000 innbyggere.¹¹⁷

Overføring av habilitering og rehabilitering til kommuner med 15 000–20 000 innbyggere

Med utgangspunkt i de kriteriene som er her diskutert, vurderer utvalget at kommuner med en minimumstørrelse på 15 000–20 000 innbyggere kan overta alt ansvar for

¹¹⁷ Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av fylkesordfører-/rådskollegiet. (Foreløpig rapport 17. juni 2014). *Oppgavefordelingen ved en kommune- og regionreform.*

habilitering og rehabilitering. I praksis vil dette innebære at kommunene tar ansvaret for pasienten etter at denne er definert som utskrivningsklar, og finansierer all bruk av habiliterings- og rehabiliteringstjenester etter dette tidspunktet. Det betyr at aktiviteten ved sykehusenes habilitering- og rehabiliteringsavdelinger, samt ved private opptrenings- og rehabiliteringsinstitusjoner finansieres av kommunene. Kommunene må i så fall tilføres ressurser fra spesialisthelsetjenesten. Utvalget mener det er behov for en plan for utvikling og pilotering av kommunale tjenestemodeller før en overføring av ansvaret implementeres. Det vil også være behov for nærmere utredning av betalingsordninger som bedre enn i dag reflekterer variasjoner i pasientenes behov for tjenester.

3.5 Hjelpemidler

Oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene på hjelpemiddelområdet ble sist utredet av hjelpemiddelutvalget. Hjelpemiddelutvalget ble nedsatt i 2008 for å foreta en helhetlig gjennomgang av forvaltning, organisering og finansiering på hjelpemiddelområdet. Hovedformålet var å få en vurdering av mulige langsiktige grep som kunne gi varige og effektive kvalitets- og kompetanseforbedringer i systemet for formidling og forvaltning av hjelpemidler. Utvalget leverte 4. mai 2010 sin innstilling; NOU 2010:5 *Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering – et helhetlig hjelpemiddeltilbud*. Hjelpemiddelutvalgets utredning og vurderinger danner et viktig utgangspunkt for ekspertutvalgets vurderinger. Samtidig er det viktig å understreke at hjelpemiddelutvalgets vurderinger ble gjort med bakgrunn i dagens kommunestruktur med mange små kommuner.

3.5.1 Beskrivelse av dagens oppgaveløsning

Hjelpemidler skal kompensere for praktiske problemer som oppstår i møtet mellom den enkelte person med nedsatt funksjonsevne og samfunnets krav. Et hjelpemiddel kan være en gjenstand, ytelse eller et tiltak, og skal inngå som en del av en helhetlig plan. Eksempler på hjelpemidler kan være hjelpemidler til personforflytning, slik som rullestoler, ganghjelpemidler og biltilpasninger, og hjelpemidler for innredning og tilpasning av bolig, slik som høyderegulerte møbler, sittestol og diverse støtteanordninger. Finansieringen og ansvaret for hjelpemidler til personer med nedsatt funksjonsevne er delt mellom stat, kommune og arbeidsgiver. Forvaltningen av hjelpemidler innebærer både myndighetsutøvelse, gjennom vedtak om tilståelse av hjelpemidler, og tjenesteproduksjon, herunder utsendelse av hjelpemidler og reparasjon.

I dagens system er kommunenes samlede utgifter til hjelpemidler anslått til rundt 1,7 mrd. kroner, hvor lønnsutgifter utgjør 90 prosent av kostnadene.¹¹⁸ Statens utgifter til hjelpemiddelformål var i 2013 om lag 5 mrd. kroner. Hjelpemiddelsentralenes drift finansieres over Arbeids- og velferdsetatens driftsbudsjett. I 2013 hadde hjelpemiddelsentralene lønnsutgifter på om lag 454 mill. kroner til tjenesteproduksjon og om lag 56 mill. kroner til administrasjon.

Statens ansvar er primært hjemlet i folketrygdloven.¹¹⁹ Ulike virkemidler og tiltak, herunder et landsdekkende system av 18 hjelpemiddelsentraler og en rekke stønader til kompensasjon av merutgifter på grunn av sykdom, skade eller lyte, legger til rette for at mennesker med nedsatt funksjonsevne inkluderes i skole, utdanning, arbeids- og dagligliv. Hjelpemiddelsentralene skal sørge for en likeverdig og helhetlig problemløsning for brukere med varige funksjonelle hjelpebehov (mer enn 2 år) av teknisk eller ergonomisk art. De skal fungere som en andrelinjetjeneste, med et særskilt veilednings- og rådgivningsansvar overfor kommunene. Det er i hovedsak NAV som kjøper og eier hjelpemidlene som formidles gjennom hjelpemiddelsentralene. På noen produktområder

¹¹⁸ Ressurssenter for omstilling i kommunene (RO) (2009) *Kartlegging av kommunenes og fylkeskommunenes hjelpemiddelansvar*, rapport 09/2009.

¹¹⁹ Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) § 10-5 og 10-6, jf § 10-7.

inngår NAV rammeavtaler med leverandørene. Produktene i rammeavtalene er det nasjonale sortimentet av hjelpemidler.

Fra 1. januar 2014 har NAV forvaltet en tilskuddsordning for rimelige hjelpemidler spesielt utformet for personer med nedsatt funksjonsevne. Brukere som fyller vilkårene kan, etter søknad, få utbetalt et tilskuddsbeløp på 2 000 kroner og selv kjøpe inn hjelpemidlene. Tilskuddet er ment å dekke de ekstrautgifter bruker har til rimelige hjelpemidler spesielt utviklet for personer med nedsatt funksjonsevne, som ikke er en del av hjelpemiddelsentralens sortiment, som for eksempel kjøkkenutstyr spesielt utformet for enhandsbrukere.

De regionale helseforetakene har ansvaret for behandlingshjelpemidler i og utenfor institusjon etter spesialisthelsetjenesteloven¹²⁰. Likeledes har Husbanken ansvaret for boligpolitiske virkemidler for utbedring og tilpasning av bolig.

Kommunene har med hjemmel i helse- og omsorgstjenesteloven¹²¹ et ansvar for medisinsk habilitering og rehabilitering, herunder hjelpemidler og tilrettelegging i dagliglivet.¹²² Kommunen har et faglig ansvar som omfatter alle ledd i formidlingsprosessen fra avdekking av behov, nødvendig utprøving, tilpasning, montering, opplæring og enklere service.

Kommunenes ansvar for å finansiere hjelpemidler er begrenset til midlertidige behov (dvs. mindre enn 2 år), uansett bosituasjon. For beboere i institusjon er det delt ansvar mellom kommunen og staten (folketrygden), der kommunen dekker fastmonterte hjelpemidler som alle beboere kan bruke og mer typiske pleie- og omsorgshjelpemidler, mens staten dekker mer individuelle (personlige) og kroppsnære hjelpemidler. Omsorgsboliger defineres som private hjem, og beboerne kommer derfor inn under folketrygdens (statlig) ansvar når det gjelder stønad til hjelpemidler.

Til slutt har arbeidsgiverne et ansvar for tilrettelegging av arbeidsplassen etter arbeidsmiljøloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.¹²³ Arbeidsgiver har en plikt til å foreta en rimelig individuell tilrettelegging av arbeidsplass og arbeidsoppgaver for å sikre at arbeidstaker eller arbeidssøker med nedsatt funksjonsevne kan få eller beholde arbeid. Arbeids- og velferdsetaten kan med hjemmel i folketrygdloven gi stønad til hjelpemidler, ombygging av maskiner og tilrettelegging av det fysiske miljøet på arbeidsplassen, lese- og sekretærhjelp for blinde og svaksynte, tolkehjelp for

¹²⁰ Lov 2. juli nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven) § 2-1.

¹²¹ Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse og omsorgstjenester (helse- og omsorgstjenesteloven).

¹²² Ansvaret er nærmere utdypet i FOR 2011-12-16 nr 1256: Forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator, kapittel 3. Habilitering og rehabilitering i kommunen § 9: Hjelpemidler og ergonomiske tiltak.

¹²³ Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) § 4-2 og lov 21 juni 2013 nr. 61 om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven) § 12.

hørselshemmede og tolke- og ledsagerhjelp til døvblinde.¹²⁴ Vedtaksmyndighet for arbeidsplasshjelpemidler ligger til hjelpemiddelsentralene.

Bestillingsordningen

Bestillingsordningen er en administrativ forenkling av saksbehandling av enkle hjelpemidler som ikke krever individuelle tilpasninger eller omfattende opplæring. Den ble innført i 2002 og noe utvidet i 2007.

Ordningen omfatter hjelpemidler som benyttes mye og som hjelpemiddelsentralene lagerfører og skal kunne levere raskt. Hjelpemidler på bestillingsordningen bestilles av godkjente rekvirenter i kommunene i samråd med bruker. Disse hjelpemidlene skal ikke vedtaksbehandles på hjelpemiddelsentralene, men går rett til lager for utlevering.

Gjennom denne ordningen kan kommunene rekvirere hjelpemidler som staten (via folketrygden) finansierer ut fra en fastsatt liste. Sortimentet består i all hovedsak av hjelpemidler til personlig hygiene, på- og avkledning, matlaging og bevegelse, samt nedsatt syn og hørsel.

I 2013 utgjorde bestillingsordningen 28,1 prosent (95 592 hjelpemidler) av totalt antall utlånte hjelpemidler til om lag 37 300 enkeltbrukere. Utlånsverdien av disse hjelpemidlene utgjorde nesten 146 mill. kroner, dvs. 10,9 prosent av samlet utlånsverdi (1,3 mrd. kroner) av alle hjelpemidler.

3.5.2 Relevante kriterier for god oppgaveløsning

Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse

I 2012 var det om lag totalt 400 000 registrerte hjelpemiddelbrukere (tilsvarende om lag åtte prosent av befolkningen), dvs. at de har ett eller flere hjelpemidler utlånt fra hjelpemiddelsentralene. Det ble utlevert ett eller flere hjelpemidler til 129 890 brukere i 2012. Den største andelen (61,4 prosent) er 70 år eller eldre og har generelt et enklere tilretteleggingsbehov enn yngre grupper, og mindre behov for bistand fra flere instanser. Det er videre en langt lavere gjennomsnittlig utlånsverdi på hjelpemidler til denne gruppen enn til yngre brukere.

I 2013 ble det til sammen utført 1 174 årsverk ved de 18 hjelpemiddelsentralene. Av disse ble 129 benyttet til administrasjon, mens de øvrige ble benyttet til tjenesteproduksjon. I tillegg til hjelpemidler forvalter hjelpemiddelsentralene tolketjenesten, lese- og sekretærhjelp og ordningen med funksjonsassistanse i arbeidslivet.

Hjelpemidler som utleveres over bestillingsordningen har i de fleste tilfellene en relativt lav innkjøpsverdi, er enkle i bruk, krever lite tilpasning og har et klart definert bruksområde og liten gjenbruksverdi.¹²⁵ En kartlegging foretatt av Agenda viser at

¹²⁴ Jf. lov 28 februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) kap. 10; §10-5 Stønad til bedring av funksjonsevnen i arbeidslivet og § 10-7 Stønadsformer.

¹²⁵ NOU 2010:5 *Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering. Et helhetlig hjelpemiddeltilbud.*

omkring 43 prosent av alle sakene ved hjelpemiddelsentralene inngikk i bestillingsordningen, og ordningen krevde 2,4 prosent av hjelpemiddelsentralenes årsverk. Videre ble ferdig utredete saker¹²⁶ anslått til å utgjøre 42-46 prosent av sakene og krevde 11 prosent av hjelpemiddelsentralenes årsverk. Hjelpemiddelsentralene brukte ca. 28 prosent av årsverkene på de 10-15 prosent av sakene som var komplekse. Rundt 11 prosent av personellressursene gikk til lagerhold og transport.¹²⁷

Ved den statlige overtakelsen av de fylkeskommunale hjelpemiddelsentralene i 1994, manglet mange kommuner kompetanse i å utrede behov for hjelpemidler, herunder å prøve ut og tilpasse hjelpemidler til brukerne. For å bøte på dette ble hjelpemiddelsentralene, som andrelinjetjeneste, pålagt å bidra til å heve kompetansen om hjelpemidler og tilrettelegging hos førstelinjen i kommunene. I 1999 ble opplæringsansvaret konkretisert i en nasjonal standard.

Når behov for hjelpemidler eller annen tilrettelegging oppstår, er det gjerne kommunens helse- og sosialtjeneste eller skolen som er første kontaktsted for brukeren. Det er kommunen som bistår med å kartlegge behov og utforme en eventuell søknad om hjelpemidler. Hjelpemiddelsentralen bistår med å finne ut hvilken løsning som kan være aktuell. I noen tilfeller kan det være behov for spesialløsninger og det kan da være nødvendig å involvere ulike kompetansemiljøer slik som spesialisthelsetjenesten, spesialpedagogisk støttesystem og hjelpemiddelleverandøren i tillegg til hjelpemiddelsentralen.¹²⁸ Hjelpemiddelsentralene gjennomfører hvert år om lag 500 ulike kurs og opplæringstiltak overfor kommunene og andre samarbeidspartnere for å øke kunnskapen om hjelpemidler. Det var videre om lag 21 500 brukere som fikk service på hjelpemidler, og 14 800 som fikk råd, veiledning mv. i 2013.¹²⁹

Den enkelte brukers tilretteleggingsbehov er individuelt. Behovet avhenger av funksjonsnedsettelsen, samt på hvilke arenaer og i hvilke omgivelser hjelpemiddelet skal brukes. En del brukere har behov for flere og/eller komplekse teknologiske hjelpemidler. Det krever spesiell oppfølging, tilpasning og kompetanse for å kunne få et fullverdig tilbud.¹³⁰ Hjelpemiddelsentralene har tverrfaglig spisskompetanse på de fleste typer funksjonshemninger. Samtidig har dagens 18 hjelpemiddelsentraler også inngått samarbeid for å håndtere kompliserte tilfeller, da det er krevende å ha god nok kompetanse. De ulike faggruppene på hjelpemiddelsentralene samarbeider tett i den daglige saksbehandlingen, noe som anses som nødvendig. Det er fire spesialiserte

¹²⁶ En sak betegnes som ferdig utredet når det er klart hvilket hjelpemiddel bruker trenger og den eneste befattning hjelpemiddelsentralene har med saken, er å godkjenne søknad, samt bestille og levere hjelpemiddelet til det kommunale lageret (PwC (2009) *Organisasjonsanalyse av hjelpemiddelområdet*).

¹²⁷ Agenda (2008) *Kartlegging av hjelpemiddelsentralene og SYA*, PwC (2009) *Organisasjonsanalyse av hjelpemiddelområdet*.

¹²⁸ NOU 2010:5 *Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering. Et helhetlig hjelpemiddeltilbud*.

¹²⁹ Arbeids- og sosialdepartementets Prop. 1 S (2014-2015) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak).

¹³⁰ NOU 2010:5 *Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering. Et helhetlig hjelpemiddeltilbud*.

kompetansesentre på hjelpemiddelområdet. Tre av disse bistår i komplekse brukersaker (Landsdekkende bilsenter, Senter for yrkesrettet attføring og Senter for IKT-hjelpemidler). Disse jobber prosjektbasert og bistår ikke det brukerrettede arbeidet.

I en analyse fra 2009 finner PwC at hjelpemiddelsentralene som kompetansebygger og kompetanseoverfører er av vesentlig betydning for (mange) kommuners evne til å utføre sitt førstelinjeansvar. Mange kommuner uttrykker at denne støtten er helt nødvendig for god brukeroppfølging i komplekse saker. Særlig mindre kommuner vil, i følge PwC, mangle full bredde i kompetanse til å løse sammensatte og komplekse saker.¹³¹

Hjelpemiddelutvalget mente at kommunene har opparbeidet seg stadig mer kompetanse på hjelpemidler og at kompetansen også har blitt styrket gjennom hjelpemiddelsentralenes opplæringsvirksomhet. Samtidig mente Hjelpemiddelutvalget at det var vanskelig å se for seg en modell for hjelpemiddelområder der alle kommuner har kompetanse på de sjeldne og komplekse sakene.¹³²

Effektiv tjenesteproduksjon

Med befolkningsveksten og en høyere andel eldre i samfunnet er det grunn til å tro at behovet for hjelpemidler vil øke. I følge beregninger gjort av Arbeids- og velferdsdirektoratet vil det være om lag 40 prosent flere brukere av hjelpemidler i 2030 enn i dag, og omtrent en dobling i 2050. En effektiv forvaltning av hjelpemiddelområdet for å sikre best mulig tjenester er derfor av betydning.

Hjelpemiddelutvalget pekte på at når flere parter finansierer tjenesten sammen, som på hjelpemiddelområdet i dag, kan ressursbruken bli ineffektiv fordi en part vil kunne skyve kostnadene over på en av de andre partene. Hjelpemiddelområdet er i dag kjennetegnet av tredjepartsfinansiering. Det er førstelinjen i kommunen som vurderer behovet, mens det er staten og folketrygden som betaler for hjelpemidlene knyttet til varige behov. Brukerne får på grunnlag av en behovsvurdering og etter søknad låne ett eller flere hjelpemidler. I noen tilfeller er det staten som utfører tjenesten, andre ganger er det kommunen. I denne trekanten som utgjøres av betaler (staten), bestiller (kommunen) og utfører (både stat og kommune), kan det skapes markedssituasjoner der hensynet til brukeren ikke nødvendigvis er det mest tungtveiende.¹³³

Funksjonsfordelingen mellom kommune og stat innebærer at kommunene har ansvaret for det meste av pleie- og støttefunksjonene, mens staten tildeler og betaler for tekniske hjelpemidler. Et utilsiktet resultat av dette vil kunne være at det er i kommunens interesse å få mest mulig hjelpemidler – dels for å redusere fysisk belastning på pleie- og støtteapparatet, dels for å kunne klare seg med færre folk rundt den enkelte bruker.¹³⁴

¹³¹ PwC (2009) *Organisasjonsanalyse av hjelpemiddelområdet*.

¹³² NOU 2010:5 *Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering. Et helhetlig hjelpemiddeltilbud*.

¹³³ NOU 2010:5 *Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering. Et helhetlig hjelpemiddeltilbud*.

¹³⁴ NOU 2010:5 *Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering. Et helhetlig hjelpemiddeltilbud*.

Det kan derfor stilles spørsmål ved om dagens system gir gode nok insitamenter for kommunene til å vurdere tiltak i et helhetlig brukerperspektiv. Kommunene utreder, vurderer behov og bestiller, mens staten fatter vedtak og betaler. Samtidig vurderer hjelpemiddelutvalget at kostnadsoverveltning fra kommune til stat når det gjelder hjelpemidler antakelig ikke er et stort problem i dag, fordi alternative løsninger sjelden vil redusere behovet for individuelle hjelpemidler. I noen grad kan imidlertid insitamentene i finansieringsordningen medføre at kommunene ikke iverksetter tilstrekkelige tiltak/tilrettelegging og/eller velger mindre formålstjenlige organisasjonsmodeller som først og fremst er tilpasset finansieringsordningen. I dagens modell kan finansieringsordningen for eksempel gi kommunene insitamenter til lite oppmerksomhet på generell tilrettelegging og forebyggende arbeid som kan redusere behovet for hjelpemidler. Samtidig vil økt tilrettelegging også kunne avdekke økt behov for hjelpemidler.¹³⁵

Med uendret regelverk for stønad, herunder hva som ses på som hjelpemiddel, vil en økning i antall brukere føre til en økning i ressursbruk til hjelpemiddelformål. I følge hjelpemiddelutvalget vil utgiftsnivået i en kommunal modell, forutsatt at tilbudet til brukerne ikke ble redusert, antakelig bli noe høyere enn dagens modell som følge av redusert effektivitet i innkjøp, lager og logistikk om hver kommune gjennomfører dette på egenhånd.¹³⁶

Lager og logistikk er en sentral del av hjelpemiddelområdet. For å kunne tilby hjelpemidler raskt, er det viktig at dette fungerer godt. Slik det er nå har de 18 hjelpemiddelsentralene i all hovedsak samme sortiment. PwC finner i sin analyse at NAVs rolle innenfor anskaffelser, lager og logistikk av mange blir vurdert til å være en kostnadseffektiv ordning. Gjennom en sentralisert anskaffelsesordning og en landsomfattende lager- og logistikkorganisasjon, er det blant annet mulig å oppnå gunstige priser, holde høy sortimentsbredde og utnytte resirkuleringsverdien ved gjenbruk i og over fylkesgrenser.¹³⁷

PwC fant at de fleste kommunene ikke opplevde at skillet mellom korttid (kommunalt ansvar) og langtid (statlig ansvar) mht. utlån var et stort problem. Skillet opplevdes likevel som unødvendig og byråkratisk. For mange kommuner, særlig små, blir behovet for korttidshjelpemidler i stor grad dekket ved overtakelse av hjelpemidler fra staten som ikke skal resirkuleres.¹³⁸

Hjelpemiddelutvalget la til grunn at et system der vedtakskompetanse både for tjeneste- og hjelpemiddeltilbudet for enkle hjelpemidler og finansieringen, ble samlet på et sted, på sikt ville kunne gi større samfunnsøkonomisk gevinst og bedre kostnadskontroll. Videre mente hjelpemiddelutvalget at i det en helkommunal rammefinansiert modell vil kunne

¹³⁵ NOU 2010:5 *Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering. Et helhetlig hjelpemiddeltilbud.*

¹³⁶ NOU 2010:5 *Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering. Et helhetlig hjelpemiddeltilbud.*

¹³⁷ PWC (2009) *Organisasjonsanalyse av hjelpemiddelområdet*

¹³⁸ PWC (2009) *Organisasjonsanalyse av hjelpemiddelområdet*

være sterkere økonomiske insentiver til gjenbruk og resirkulering av hjelpemidler.¹³⁹ Disse forholdene tilsier at det kan være potensial for effektiviseringsgevinster ved overføring av oppgaven til kommunene.

Økonomisk soliditet

De store produktgruppene er hjelpemidler til hushold og boligtilpasning, elektriske rullestoler, manuelle rullestoler og kommunikasjon/hørsel/varsling. Dette er i hovedsak ikke spesielt kostbare hjelpemidler. I følge PwC var den gjennomsnittlige utgift per bruker på rundt 17 800 kr i 2009.¹⁴⁰

En god del hjelpemidler er imidlertid mer kostnadskrevenne. For eksempel kan kostnadene knyttet til en bil med spesialtilpasninger komme opp i 2 mill. kroner.¹⁴¹ Kostnadene til hjelpemidler for hver enkelt kommune vil variere fra år til år grunnet variasjoner i innbyggernes behov for ulike hjelpemidler. Årlige tilfeldige variasjoner kan ses på som en økonomisk risiko for en kommune. Hjelpemiddelutvalget vurderte at en fremtidig modell som forutsatte at kommunene overtok alle oppgavene på hjelpemiddelområdet ville påføre mange kommuner en for stor økonomisk risiko. De pekte imidlertid på at jo større kommunen er, desto lavere vil variasjonene og den økonomiske risikoen være.¹⁴²

Hjelpemiddelutvalget vurderte det som rimelig å anta at oppgavenes økonomiske omfang og kommunenes begrensede muligheter til å håndtere økonomisk risiko av en slik størrelsesorden, aktualiserte behovet for å finansiere noen av ytelsene med øremerkede midler.¹⁴³ Hjelpemiddelutvalget tok imidlertid utgangspunkt i dagens kommunestruktur med mange små kommuner. Ekspertutvalget legger til grunn at kommuner i størrelsesorden 15 000–20 000 innbyggere på generelt grunnlag må antas å tilfredsstille kriteriet om økonomisk soliditet, jf. vurderingene i kap. 1.4 om det finansielle ansvarsprinsipp og økonomisk rammestyring.

Valgfrihet

Når det gjelder kriteriet om valgfrihet vil utvalget vise til hjelpemiddelutvalgets vurdering av at hensyn til valgfrihet og medbestemmelse må veie tungt når det gjaldt å utvikle et fremtidig hjelpemiddelsystem. Hjelpemiddelutvalget la vekt på at for brukere handler det

¹³⁹ 2010:5 Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering. Et helhetlig hjelpemiddeltilbud.

¹⁴⁰ PwC (2009) Organisasjonsanalyse av hjelpemiddelområdet.

¹⁴¹ Prisseksempler på noen kostnadskrevenne hjelpemidler: elektrisk rullestol med joystick 132 000 kr, bil gruppe 2 600 000 kr (de dyreste bilene kommer opp i 2 mill. kr med spesialtilpasninger), stå- og gåtreningshjelpemiddelet Innowalk 193 000 kr, løfteplattform 119 000 kr.

¹⁴² NOU 2010:5 Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering. Et helhetlig hjelpemiddeltilbud.

¹⁴³ NOU 2010:5 Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering. Et helhetlig hjelpemiddeltilbud.

om å få større innflytelse over egen hverdag, blant annet gjennom større mulighet til å selv velge hjelpemiddel.¹⁴⁴

3.5.3 Utvalgets vurderinger

Mulige fordeler med å overføre hjelpemidler til kommunene

Utgangspunktet for utvalgets vurdering av hjelpemidler er at kommunene allerede i dag har et stort ansvar på hjelpemiddelområdet. Det er flere forhold som taler for at kommunene kan få ansvaret for hele eller deler av hjelpemiddelområdet til varige behov.

Hjelpemidler er en oppgave som er rettet mot den enkelte innbygger, og det er generelt fordelaktig å legge slike oppgaver til det offentlige organ som er tettest på innbyggerne. Nærhet til brukerne er i dag løst gjennom at kommunene i stor grad fungerer som førstelinjetjenesten som utreder behov og videreformidler søknad til hjelpemiddelsentralene, som fungerer som andrelinjetjenesten. Det er derfor kommunene som i all hovedsak ”ferdigbehandler” sakene, bortsett fra å fatte selve vedtaket. Hjelpemiddelsentralene fatter vedtak, anskaffer, lagerfører og ekspederer utlånene.

Dagens organisering byr på utfordringer både når det gjelder finansieringen og muligheten for å se helheten i tjenestetilbudet. En samling av ansvaret for hjelpemidler på ett forvaltningsnivå vil kunne bidra til mer helhetlige løsninger og mer rasjonell ressursutnyttelse på hjelpemiddelområdet. Ved et helhetlig ansvar for hjelpemiddelområdet vil kommunene i større grad kunne se denne tjenesten i sammenheng med det øvrige helse- og omsorgstilbudet. En desentralisert organisering vil dermed kunne være mer effektiv ved at det samlede tjenestetilbudet kan samordnes og i større grad tilpasses lokale behov, ønsker og behovet til brukerne.

Utvalget vil peke på det fordelaktige ved å minimere insentiver til strategisk tilpasning i samhandlingen mellom forvaltningsnivåene. I dag har kommunene ansvaret for hjelpemidler til midlertidige behov og til beboere på institusjon, mens staten har ansvaret for hjelpemidler for varige behov. På områder der det er uklare eller glidende overganger mellom forvaltningsnivåenes ansvar, vil det kunne oppstå insentiver til å velte kostnader over på det andre forvaltningsnivået. Insentivene til å skyve kostnader mellom forvaltningsnivåene vil forsvinne dersom kommunene overtar ansvaret, herunder finansieringsansvaret, for alle typer hjelpemidler.

Overføring av hjelpemidler til kommuner med 15 000–20 000 innbyggere

Mulige utfordringer

For at kommunene skal kunne håndtere hele hjelpemiddelområdet er det behov for både bredde og spesialkompetanse. Det gjelder så vel behovskartlegging og avklaring,

¹⁴⁴ NOU 2010:5 *Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering. Et helhetlig hjelpemiddeltilbud.*

tilpasning og oppfølging, som de øvrige trinn i formidlingskjeden, herunder opplæring, innkjøp, reparasjoner og lagerfunksjoner.

Som gjennomgangen viser håndterer kommunene allerede i dag en hel del hjelpemidler og kan antas å ha relativt god kompetanse på enklere og høyfrekvente hjelpemidler, særlig kommuner av en viss størrelse. På høyfrekvente hjelpemidler der kommunenes kompetanse er tilstrekkelig, er statens (hjelpemiddelsentralenes) rolle i dag beskjedent. Lavfrekvente og kompliserte hjelpemidler vil trolig kunne by på utfordringer. Det er anslått at 10–15 prosent av sakene i hjelpemiddelsentralene er kompliserte. Den enkelte kommune vil mest sannsynlig ha få slike tilfeller og vil derfor kunne ha utfordringer med å bygge opp nødvendig kompetanse.

For å sikre brukernes medbestemmelse og valgfrihet må kommunene være i stand til å kunne tilby et tilstrekkelig sortiment slik at brukerne kan få hjelpemidler som i størst mulig grad er tilpasset brukernes behov. Dagens lager- og logistikk-løsninger er forholdsvis kostnadseffektive. Selv for kommuner med i størrelsesorden 15 000–20 000 innbyggere er det antakelig ikke hensiktsmessig å ha eget lager med alle typer av hjelpemidler.

Grunnet utfordringene knyttet til kompetanse og økonomisk risiko anbefalte hjelpemiddelutvalget i sin tid at en ansvarsoverføring av hjelpemidler til varige behov ble avgrenset til å gjelde enklere og rimelige hjelpemidler, såkalte basishjelpemidler. Staten skulle fortsatt ha ansvaret for mer komplekse og sammensatte behov.¹⁴⁵

Hjelpemiddelutvalget pekte også på at en fullstendig overføring av ansvaret for hjelpemidler kunne føre til større forskjeller mellom kommunene, men at dette også er en problemstilling som kan forekomme innenfor statlige tjenester. Etter hjelpemiddelutvalgets vurdering ville en mer robust kommunestruktur i form av større kommuner eller mer interkommunalt samarbeid bidra til å minske risikoen ved å overføre oppgaver på hjelpemiddelområdet fra staten til kommunene.¹⁴⁶

Ekspertutvalget ser at det kan være lite hensiktsmessig at hver kommune selv skal besitte et lager med fullt sortiment av alle hjelpemidler. Dette kan imidlertid bøtes på gjennom ulike organisatoriske løsninger, som for eksempel interkommunale innkjøpssamarbeid. Ekspertutvalget vil i denne sammenhengen vise til legemiddelinnkjøpssamarbeidet, som er en samarbeidsavtale mellom de regionale helseforetakene for legemiddelinnkjøp. I sin vurdering av en slik løsning pekte imidlertid Hjelpemiddelutvalget på at det vil kunne utvikle seg behov for nye interkommunale hjelpemiddelsentraler, med klare effektivitetsutfordringer sett opp mot dagens modell.

Et annet alternativ er at det inngås et innkjøpssamarbeid mellom kommunene og staten. Hjelpemiddelutvalget foreslo en slik løsning, hvor Arbeids- og velferdsetaten fortsatt hadde ansvar for å gjennomføre anskaffelsesprosessen og avtaleinngåelse med

¹⁴⁵ NOU 2010:5 *Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering. Et helhetlig hjelpemiddeltilbud.*

¹⁴⁶ NOU 2010:5 *Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering. Et helhetlig hjelpemiddeltilbud.*

leverandørene på aktuelle produktkategorier gjennom et innkjøpssamarbeid med kommunene, forutsatt at dette var et ønske fra kommunenes side.¹⁴⁷

En annen utfordring vil være knyttet kommunenes kompetanse i de mer sjeldne og komplekse sakene. Dersom det opprettes en eller annen form for innkjøpssamarbeid som skal koordinere anskaffelser, kan disse eventuelt også bistå kommunen med kompetanse og veiledning i de mest komplekse sakene.

Utvalgets vurdering

Med utgangspunkt i de kriteriene som her er diskutert kan ansvaret for hjelpemidler til varige behov etter utvalgets vurdering overføres til kommuner på 15 000–20 000 innbyggere. Det er imidlertid behov for nærmere utredning av hvordan utfordringene knyttet til lager, logistikk og kompetanse i kompliserte saker kan håndteres. I denne sammenheng må også Hjelpemiddelsentralenes rolle vurderes nærmere.

¹⁴⁷ NOU 2010:5 *Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering. Et helhetlig hjelpemiddeltilbud.*

3.6 Barnevern

3.6.1 Beskrivelse av dagens oppgaveløsning

Barnevernets ansvar og oppgaver er regulert i barnevernloven. Hovedoppgaven til barnevernet er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Denne oppgaven innebærer både å ivareta barns omsorgssituasjon når foreldrene svikter, og å hjelpe barn og ungdom med alvorlige atferdsvansker. Samarbeid med andre tjenester som skole, barnehage, helsestasjoner, politi og arbeids- og velferdstjenester er viktig for å kunne gi barn hjelp på et tidlig tidspunkt. Både kommunene og staten har oppgaver og ansvar på barnevernområdet. Disse oppgavene dreier seg både om myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon.

Det er kommunen som er det primære forvaltningsnivået i barnevernet, men staten spiller også en rolle. Ansvarsdelingen mellom kommunalt og statlig barnevern er også regulert i barnevernloven kapittel 2.¹⁴⁸

Kommunalt barnevern

Alle kommuner skal ha en barneverntjeneste som utfører det daglige løpende arbeidet etter loven. Barneverntjenesten skal blant annet foreta undersøkelser, gi råd og veiledning, treffe vedtak etter loven eller forberede saker for behandling i fylkesnemnda. Kommunene er ansvarlig for å utføre de oppgaver etter loven som loven ikke har lagt til et statlig organ.¹⁴⁹

Barneverntjenesten kan treffe vedtak om hjelpetiltak i og utenfor hjemmet og om frivillig plassering i institusjon for barn med alvorlige atferdsvansker. Barneverntjenesten kan fremme sak om tvangsvedtak for fylkesnemnda, blant annet om omsorgsovertakelse og plassering i institusjon uten samtykke for barn med alvorlige atferdsvansker.¹⁵⁰

Barneverntjenestens leder (eller påtalemyndigheten) kan også i akutsituasjoner treffe midlertidige vedtak om å plassere barnet utenfor hjemmet.

Det er kommunens barneverntjeneste som vurderer om det er nødvendig å plassere et barn utenfor hjemmet, og som innhenter foreldrenes og barnas samtykke, eller fremmer saken for Fylkesnemnda dersom et barn skal plasseres utenfor hjemmet uten foreldrenes samtykke. I slike tilfeller fatter Fylkesnemnda vedtak om omsorgsovertakelse. Fylkesnemnda må fatte vedtak også om tvangsinngrep overfor barn med alvorlige atferdsvansker. I de tilfeller barnevernet overtar omsorgen for et barn, har den kommunale barneverntjenesten et løpende og helhetlig ansvar for oppfølgingen av barnet, herunder for å utarbeide planer for barnets situasjon og utvikling. Barneverntjenesten skal også følge opp foreldrene.

¹⁴⁸ Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven).

¹⁴⁹ Barnevernloven § 2-1.

¹⁵⁰ Særlige tiltak er regulert i kapittel 4 i barnevernloven.

Det er den kommunale barneverntjenesten som vurderer om barnet skal plasseres i fosterhjem eller i institusjon. Ved plassering i fosterhjem har kommunen ansvar for å godkjenne fosterhjemmet til det enkelte barn. Barneverntjenesten skal gi fosterforeldrene råd og veiledning. Den skal også føre tilsyn med fosterhjemmet.

Kommunen har det avgjørende ordet i vurderingen av om barnet har behov for plassering i institusjon, mens den statlige barnevernmyndigheten har siste ordet med hensyn til hvilken institusjonsplass barnet kan få tilbud om. I tilfeller der barnet plasseres etter vedtak i Fylkesnemnda, kan Fylkesnemnda fastsette vilkår for plasseringen. Fylkesnemnda kan for eksempel ved institusjonsplasseringer stille vilkår om at barnet skal plasseres i en bestemt institusjon. Både det statlige barnevernet og kommunen er bundet av et slikt vedtak.

Kommunens barneverntjeneste har også noen generelle oppgaver, blant annet forebyggende virksomhet, samarbeid med andre deler av forvaltningen og deltakelse i fengslingsmøter.¹⁵¹

Statlig barnevern

Statens ansvar for barnevernet er delt mellom Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) og Statens helsetilsyn ved fylkesmennene.¹⁵² I tillegg er det Fylkesnemnder for barnevern og sosiale saker.

Bufetat ble etablert som følge av forvaltningsreformen i 2004, og overtok da fylkeskommunenes oppgaver på området. Bufetat er inndelt i sentralt, regionalt og lokalt nivå. Etatens sentrale nivå, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), leder etatens virksomhet. Bufetat har plikt til å bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet, og å bistå kommunene med rekruttering og formidling av fosterhjem. Staten har også ansvaret for at fosterhjemmene får opplæring og veiledning.¹⁵³ Forsterkede fosterhjem er kommunale fosterhjem som får refusjon fra Bufetat. Refusjonen kan for eksempel dekke frikjøp av fosterforeldre eller ekstra opplæring og veiledning. Bufetat skal også tilby statlige hjelpetiltak i hjemmet, for eksempel foreldrestøttende tiltak som følger spesielle metoder. I tillegg har Bufetat et lovpålagt ansvar for etablering og drift av institusjoner og for godkjenning av private og kommunale institusjoner som benyttes etter barnevernloven. Bufetats lokale nivå dreier seg om de konkrete tiltakene.

Bufdir har ansvar for at det i hver av de fem regionene finnes et nødvendig antall institusjonsplasser som er tilstrekkelig differensiert. Ansvar for å forberede og gjennomføre konkurranser og inngå kontrakter med private aktører er lagt til Bufdir sentralt. Bufetat har ansvar for å drive barneverninstitusjoner, herunder avanserte og

¹⁵¹ Barnevernloven kapittel 3.

¹⁵² Barnevernloven § 2-2.

¹⁵³ Barnevernloven § 2-3 annet ledd.

forskningsbaserte institusjoner¹⁵⁴ og akuttinstitusjoner. Institusjonene må være tilgjengelig når kommunene trenger det. Bufetat har også ansvar for at alle barn som har behov for institusjonsplass får et forsvarlig institusjonstilbud i tråd med det enkelte barns behov.¹⁵⁵ Det finnes også statlige fosterhjem, som i praksis fungerer som alternativ til institusjonsplassering, og som staten har ansvar for å fremskaffe.

Bufdir har i samsvar med Stortingets behandling av Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven* fått i mandat å være fagorgan både for det kommunale og statlige barnevernet. I Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets tildelingsbrev til direktoratet for 2014 fremgår det at direktoratet gjennom den nye rollen skal bidra til å realisere kvalitetsmålene for barnevernet.¹⁵⁶ Oppgavene som fagorgan for barnevernet skiller seg markant fra direktoratets oppgave som leder av Bufetat. Bufdir arbeider nå med å tydeliggjøre dette skillet innad i organisasjonen og overfor kommunene.

Statens helsetilsyn ved fylkesmennene har det overordnede faglige ansvaret for tilsynet med barnevernet, både i kommunene og i staten.¹⁵⁷ Fylkesmannen er også klageinstans for enkeltvedtak som barneverntjenesten fatter etter barnevernloven.¹⁵⁸

Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker er et statlig forvaltningsorgan som har avgjørelsesmyndighet i tvangssaker etter barnevernloven.¹⁵⁹ Det er tolv nemnder i landet. I faglige spørsmål har Fylkesnemnda en uavhengig stilling overfor departement og fylkesmann. Saken avgjøres ved flertallsvedtak og uenighet mellom nemndsmedlemmene skal framgå av vedtaket. Fylkesnemndas vedtak kan bare overprøves av domstolene.

Det finansielle ansvarsprinsippet gjelder i dag ikke fullt ut i barnevernet. Kommunene betaler en egenandel for statlige tiltak, og det statlige barnevernet skal dekke kommunenes utgifter til forsterkning av fosterhjem som overstiger en sats fastsatt av departementet.

Det statlige barnevernets utgifter var i 2013 om lag 5,8 mrd. kroner. Av dette gikk 1,6 mrd. kroner til statlige institusjoner og 1,4 mrd. kroner til private institusjoner, mens 1,3 mrd. kroner gikk til statlige fosterhjem og 350 mill. kroner til kommunale forsterkede fosterhjem. Staten brukte knapt 250 mill. kroner til hjelpetiltak. Utover dette har staten kostnader knyttet til drift av fagteam, fosterhjemstjenester og regionale fellesfunksjoner,

¹⁵⁴ Bufetat har tre sentrale forskningsbaserte tiltak for barn og unge med alvorlige atferdsvansker: Multisystemisk terapi (MST), Parent Management Training – Oregonmodellen (PMTO) og Multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø (MultifunC). Sistnevnte er som navnet tilsier knyttet til institusjon. Kilde: Årsrapport 2013, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

¹⁵⁵ Barneverninstitusjoner er regulert i kap. 5 i barnevernloven.

¹⁵⁶ Kvalitetsmålene for barnevernet: Mål 1: Barn og familier skal få hjelp som virker. Mål 2: Barn og familier skal møte trygge og sikre tjenester. Mål 3: Barn og familier skal bli involvert og ha innflytelse. Mål 4: Barn og familier skal møte tjenester som er samordnet og preget av kontinuitet. Mål 5: Barnevernets ressurser skal utnyttes godt. Mål 6: Barnevernet skal sørge for likeverdige tjenester.

¹⁵⁷ Barnevernloven §§ 2-3 og 2-3 b, jf. § 5-7.

¹⁵⁸ Barnevernloven § 6-5.

¹⁵⁹ Barnevernloven kap. 7 regulerer saksbehandlingsreglene for fylkesnemnda. Det er også bestemmelser om fylkesnemndas myndighet i kap. 4.

samt tjenester knyttet til adopsjon. Det statlige barnevernet har siden opprettelsen årlig mottatt tilleggsbevilgninger (med unntak av 2010).¹⁶⁰

Det kommunale barnevernet finansieres gjennom inntektssystemet som frie inntekter. Det er i tillegg opprettet en øremerket tilskuddsordning over statsbudsjettets kapittel 854, post 60. I 2014 er bevilgningen her på 573 mill. kroner, i all hovedsak til stillinger.

Kommunesektorens samlede netto driftsutgifter til barnevern var i 2013 om lag 8,2 mrd. kroner.¹⁶¹ I forslaget til statsbudsjett for 2015 er det foreslått 1 278 mill. kroner til egenandeler for statlige tiltak.

Før endringene i barnevernloven i 2013 gjaldt et prinsipp om såkalt kostnadsnøytralitet, det vil si at fosterhjem og institusjonsplasser sett fra kommunenes side skulle koste omtrent det samme.¹⁶² Nå tas det i stedet utgangspunkt i at kommunene skal betale en tilnærmet lik andel av kostnadene til ulike typer tiltak. I tråd med dette foreslås det i statsbudsjettet for 2015 at den kommunale egenandelen for opphold på institusjon og senter for foreldre og barn økes til 65 000 kroner per barn per måned, mens det for andre tiltak foreslås en prisjustert egenandel med inntil 30 600 kroner per barn per måned.

Særskilt om Oslo kommune

I tillegg til kommuneansvaret for barneverntjenesten ivaretar Oslo kommune de oppgavene som for landets øvrige kommuner ligger til Bufetat. Oslo kommune omfattes imidlertid av Bufdirs virksomhet som fagdirektorat for barnevernet.¹⁶³ Oslo har organisert barnevernet på to nivåer: et bydelsnivå og et sentralt nivå. Det sentrale nivået består av byrådsavdelingen og Barne- og familieetaten (BFE). BFE har ansvar for å drifte og fremskaffe plasser i barneverninstitusjoner og beredskapshjem. Etaten har også ansvaret for godkjenning og kontroll av alle barneverninstitusjoner, både kommunale og private. BFE drifter egne kommunale institusjoner og inngår avtaler med andre leverandører som tilbyr institusjonsplasser. Oslo kommune har inngått rammeavtale om kjøp av tiltak fra private leverandører. BFE har også ansvar for rekruttering og opplæring av fosterhjem, og gir opplæring, veiledning og juridisk bistand til bydelene i vanskelige saker.

Bydelene i Oslo har det samme ansvaret etter barnevernloven som kommunene ellers i landet. De utreder barnas situasjon og vedtar egnede tiltak, og de skal følge opp barn som er plassert i institusjon eller fosterhjem. Bydelene har, i motsetning til kommunene, full valgfrihet når det gjelder hvilket tiltak som skal benyttes og hvem som skal levere tiltaket. De har også det fulle finansieringsansvaret for alle barneverntiltak.¹⁶⁴

¹⁶⁰ Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven*, kap 2.1.

¹⁶¹ KOSTRA. Tallet inkluderer førstelinjebarnevernet i Oslo. Unntatt Oslo er tallet om lag 7,2 mrd. kroner.

¹⁶² Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven*.

¹⁶³ Forskrift 24. november 2003 nr. 1373 om særskilte bestemmelser på barnevernområdet for Oslo kommune, Oslo.

¹⁶⁴ Bogen, H. Grønningsæter, A. og Jensen, A. (2007). *Barnevernet i Oslo og Bergen – En sammenlignende evaluering etter barnevernreformen i 2004*, Fafo-rapport 11, 2007.

3.6.2 Relevante kriterier for god oppgaveløsning

Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse

Et godt barnevern forutsetter at den enkelte barneverntjeneste har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å gi barn og familier med sammensatte behov den hjelpen de trenger.

Barnevernets omfang har økt kraftig i perioden 2008–2013.¹⁶⁵ Dette gjelder både antall årsverk, antall undersøkelser og antall barn, sett i forhold til veksten i antall barn og unge i befolkningen. Ved utgangen av 2012 mottok 38 700 barn og unge tiltak fra barnevernet. Dette tilsvarer om lag 760 barn per 100 000 innbyggere. Et barn kan ha flere tiltak i løpet av et år, og noen barn kan motta flere tiltak samtidig.¹⁶⁶

De aller fleste barna i barnevernet mottar hjelp fra det kommunale barnevernet. Totalt 5 500 barn (landet uten Oslo) mottok hjelp fra det statlige barnevernet ved utgangen av 2013. Det var om lag 4 370 årsverk i Bufdir/Bufetat ved utgangen av 2013.¹⁶⁷ Det er om lag det samme antallet som i det kommunale barnevernet i 2012.¹⁶⁸

Når det gjelder det statlige barnevernets fosterhjemstilbud, var det per 1.4.2014 480 barn i (statlige) familiehjem og 485 barn i (private) fosterhjem.¹⁶⁹ Det har over mange år vært flere barn som har hatt behov for fosterhjem enn det har vært tilgjengelige fosterhjem. Samtidig har det aldri vært så mange barn i fosterhjem som nå, og dermed aldri så mange fosterfamilier.¹⁷⁰ Om lag 500 barn mottok hjelpetiltak i statlig regi.

Bufetats eget tjenestetilbud omfattet i 2013 om lag 150 enheter.¹⁷¹ Det finnes 79 statlige institusjoner og sentre for foreldre og barn.¹⁷² Per 30.4.2014 var det 505 plasser ved statlige institusjoner fordelt på ulike kategorier. Flest plasser, 229, tilbyr omsorg for ungdom; det er 125 akutt plasser, mens 136 plasser er for barn med atferdsvansker (herunder rusmisbruk).¹⁷³ Det er totalt 15 plasser for barn under 13 år.

¹⁶⁵ Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, mai 2014.

¹⁶⁶ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, *Barnevernet i Norge*.

¹⁶⁷ Årsrapport 2013, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Tallet inkluderer 258 årsverk i familieverntjenesten.

¹⁶⁸ SSB.

¹⁶⁹ Brev av 26.9.2014 fra Bufdir til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

¹⁷⁰ Backe-Hansen, Havik og Grønningsæter (2013). *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*. NOVA-rapport nr. 16/13.

¹⁷¹ Årsrapport 2013, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet; tallet inkluderer 49 familievernkontorer, hvorav 19 kirkelige.

¹⁷² Av disse ligger 18 i Region Øst, 11 i Region Sør, 16 i Region Vest, 16 i Region Midt-Norge og 13 i Region Nord. Kilde: Brev av 26.9.2014 fra Bufdir til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet – talletidspunkt er ikke oppgitt, men sannsynligvis per. brevdato.

¹⁷³ Brev av 26.9.2014 fra Bufdir til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet; tallene inkluderer ikke sentre for foreldre og barn.

I tillegg til statlige barneverninstitusjoner og sentre for foreldre og barn, er det om lag 74 private/ideelle institusjoner og sentre for foreldre og barn.¹⁷⁴ Det er om lag 1000 barn som til enhver tid er plassert i institusjon, Oslo unntatt. I 2013 var det om lag 2000 barn som mottok institusjonsplass via Bufetat.¹⁷⁵

Det finnes forskjellige typer barneverninstitusjoner.¹⁷⁶ Noen tar imot ulike målgrupper i én og samme institusjon, mens andre er spesialiserte og har mer definerte målgrupper. Dette gjelder rusinstitusjoner, akuttinstitusjoner, atferdsinstitusjoner¹⁷⁷, og særskilte institusjoner for barn under 13 år. Barnevernet har også ansvar for omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år, og institusjoner for barn som er utsatt for menneskehandel.

I forskrift 6. oktober 2008 nr. 580 om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner § 5 fremkommer det at alle institusjoner skal ha en stillingsplan som sikrer forsvarlig drift. Institusjonene skal dessuten ha tilsatt personell med tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen sett i forhold til institusjonens målgruppe og målsetting. Det er ingen minstenormer i forskriften for antall ansatte ved institusjonene eller for ansattes utdanning og kompetanse, siden institusjonene er ulike.

Kompetansekravene skal avspeile at institusjonene er ulike med tanke på målgrupper og målsetting. Det er spesifikke krav til institusjonsleder og stedfortreder for lederen om minimum treårig høyskoleutdanning i sosialfag eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå og tilleggsutdanning i administrasjon og ledelse. Det er institusjonens oppgave å sørge for at de ansatte får nødvendig faglig opplæring og veiledning.

Bufdir har i brev i februar 2007 til Bufetatregionene presisert kompetansekravene når det gjelder antall ansatte med barnevernfaglig/sosialfaglig kompetanse, og hva som faller inn under barnevernfaglig og/eller sosialfaglig kompetanse. Bufdirs vurdering er at institusjonene skal tilstrebe å ha en bemanning hvor opp mot 50 prosent av de ansatte har barnevernfaglig/sosialfaglig kompetanse. Dette gjelder på avdelingsnivå. Bufdirs vurdering er at kompetansekravet må sees i sammenheng med institusjonenes målsetting og målgruppe, men legger til grunn at barnevernpedagoger, sosionomer, vernepleiere og sykepleiere med ulike typer videreutdanning har barnevernfaglig/sosialfaglig kompetanse.

Det pekes i Prop. 106 L (2012–2013) på at det er asymmetri i forholdet mellom kompleksiteten i behovene og ansattes kompetanse i institusjonene, og at det er nødvendig å styrke det løpende faglige arbeidet i den enkelte institusjon for å oppnå bedre resultater.

Tilstrekkelig dimensjonering og differensiering av institusjonstilbudet følger av statens bistandsplikt, som i dag inntretr på den kommunale barneverntjenestens anbefaling. Ifølge Bufdir er tilstrekkelig differensiering nødvendig for å gi virksom og riktig hjelp, og dette

¹⁷⁴ Brev av 26.09.2014 fra Bufdir til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

¹⁷⁵ Årsrapport 2013, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

¹⁷⁶ Jf. Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven* kapittel 10.2.

¹⁷⁷ Inkludert MultifunC-institusjoner. MultifunC er en behandlingsmodell i institusjon for ungdommer med atferdsvansker.

er et delmål for Bufetat.¹⁷⁸ Både etatens egne analyser og forskningsresultater viser at målet om et tilstrekkelig differensiert institusjonstilbud ikke er nådd.¹⁷⁹ Dimensjonering innebærer blant annet at det til enhver tid finnes ledige plasser, og graden av kapasitetsutnyttelse i institusjoner styres gjennom tildelingsbrev. Dimensjonering handler også om at det må være geografisk spredning på tilbudet, slik at barn ikke må flytte for langt fra hjemstedet sitt. Fylkesnemnda kan ikke treffe vedtak etter barnevernloven § 4-24 om plassering og tilbakehold i institusjon uten eget samtykke uten at den aktuelle institusjonen faglig og materielt er i stand til å tilby barnet tilfredsstillende hjelp sett i forhold til formålet med plasseringen.

Et viktig argument for statliggjøring av de fylkeskommunale barnevernoppavene i 2004 var at befolkningsgrunnlaget i fylkeskommunene ikke var stort nok til etablering av et tilstrekkelig differensiert omsorgs- og behandlingstilbud.¹⁸⁰ Institusjonsområdet ble trukket fram som et område med behov for forbedringer når det gjaldt etablering, drift og faglig innhold, og det ble hevdet at sentrale beslutninger ville sørge for bedre geografisk fordeling og mer effektiv bruk av ressurser. Forskning og analyser viser at det fortsatt er et arbeid som må gjøres for å nå målet om et mer differensiert institusjonstilbud.¹⁸¹ Tall fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet viser at en kommune med 15 000 innbyggere i snitt vil ha 3,22 barn plassert i institusjon. I tillegg vil behovet for institusjonsplasser kunne variere fra år til år. Da fylkeskommunene hadde ansvaret for barnevernet var det en sterk vekst av private aktører, som et supplement til de offentlige institusjonene.¹⁸² I 2013 kjøpte Bufetat tjenester fra mellom 50 og 60 private leverandører som samlet tilbød inntil 1000 plasser i ulike institusjoner for barn.¹⁸³ Det statlige barnevernet er i dag organisert i fem regioner som blant annet har ansvaret for tiltaksapparatet. Denne organiseringen gir et stort geografisk og befolkningsmessig nedslagsfelt.

Effektiv tjenesteproduksjon

Et viktig kjennetegn på barn som mottar hjelp fra barnevernet, er behovet for tverrfaglig og tverretatlig innsats.¹⁸⁴ Den kommunale og statlige barneverntjenesten har klare

¹⁷⁸ Barne-, ungdoms, og familiedirektoratet (2010): *Kvalitet i barneverninstitusjoner*. Rapport fra Barne-, ungdoms, og familiedirektoratets arbeidsgruppe.

¹⁷⁹ Backe-Hansen, Elisabeth m.fl. (2011). *Institusjonsplassering – siste utvei? Betydningen av barnevernreformen fra 2004 for institusjonstilbudet*. NOVA-rapport 21/2011 og Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven*, kapittel 10.2.

¹⁸⁰ Backe-Hansen, Elisabeth m.fl. (2011). *Institusjonsplassering – siste utvei? Betydningen av barnevernreformen fra 2004 for institusjonstilbudet*. NOVA Rapport 21/2011.

¹⁸¹ Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven*.

¹⁸² Ot. prp. nr. 9 (2002–2003) *Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 199 om barneverntjenester og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer mv.*

¹⁸³ Årsrapport 2013, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

¹⁸⁴ Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven*.

samarbeidsflater opp mot andre kommunale tjenester som blant annet barnehage, skole og helsetjenesten. Et godt samarbeid mellom kommunalt og statlig barnevern og kommunale tjenester er viktig i forebyggingsøyemed og for at barnevernet skal kunne gi rett hjelp på et tidlig tidspunkt.

Barnevernet har i dag en komplisert finansieringsordning, der kommunen betaler egenandeler for statlige tiltak, og staten dekker deler av kommunenes utgifter til enkelte tiltak. Fordelingen av oppgave- og finansieringsansvaret gir samhandlingsutfordringer. I følge Deloitte, som har evaluert reformen av 2004, da det tidligere fylkeskommunale ansvaret ble lagt til staten, fører dagens ansvarsfordeling til at Bufetat ikke har kontroll over hvor mange som har behov for de tiltakene de selv finansierer. Dette henger sammen med at det er kommunene og fylkesnemndene som beslutter hvor mange som skal få statlige tiltak. Samtidig må Bufetat forholde seg til et rammestyrte budsjett, og etatens forsøk på å styre hvor mange som skal få hjelp fra det statlige barnevernet, slik at de økonomiske rammene kan holdes, har ført til et konfliktfylt forhold mellom staten og kommunene.¹⁸⁵

Økonomisk soliditet

Tiltakene i det statlige barnevernet omfatter få barn sammenlignet med det totale antallet barn som mottar tiltak fra barnevernet, men tiltakene er kostbare. Én oppholdsdag i institusjon koster i gjennomsnitt 9433 kroner i statlig institusjon og 7134 kroner i privat institusjon.¹⁸⁶ Barn i spesialiserte institusjoner er per definisjon mer ressurskrevende enn barn i det øvrige barnevernet, siden barn på institusjon vurderes som så vanskelig å hjelpe at et fosterhjem ikke vil kunne klare å ha omsorg for dem. Aktiviteten i det statlige barnevernet er i tillegg utsatt for svingninger mellom år, siden den avhenger av kommunenes håndtering av sitt barnevernansvar som gir føringer på aktiviteten i den statlige andrelinjetjenesten. I perioden 2011–2013 har det for eksempel vært en sterk økning i antall barn med behov for forsterkede fosterhjem.¹⁸⁷

Samtidig som barnevernet er avhengig at det finnes et differensiert spekter av tiltak må tiltaksapparatet ta høyde for svingninger i behovet og akutte situasjoner. Det er derfor nødvendig at det til enhver tid er ledig kapasitet.

Utvalget viser til konklusjonen i delrapporten om at kommuner i størrelsesorden 15 000–20 000 innbyggere antas å tilfredstille kriteriet om økonomisk soliditet gitt dagens oppgaver. Utvalget ser ikke at det vil gi større utfordringer enn for oppgaveporteføljen generelt å håndtere de beskrevne svingningene i aktivitetsnivået.

¹⁸⁵ Deloitte (2011): *Evaluering av faglig økonomisk styring i det statlige barnevernet*, jf. Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven* kap. 2.1.

¹⁸⁶ Årsrapport 2013, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

¹⁸⁷ Backe-Hansen m.fl. (red) (2013). *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*. NOVA Rapport 16/2013.

3.6.3 Utvalgets vurderinger

Mulige fordeler med å overføre statlige barnevernsoppgaver til kommunene

Det statlige barnevernet er en oppgave som er rettet mot den enkelte innbygger. Nærhet mellom forvaltningen og innbyggerne er viktig for å legge til rette for at brukerne enkelt kan komme i kontakt med tjenesteyter og oppnå tilgang til tiltakene. Dette taler for en overføring av statlige barnevernsoppgaver til kommunene.

Omtalen over viser at det er nødvendig med utstrakt samarbeid mellom det statlige barnevernet og den kommunale barneverntjenesten for å kunne gi et best mulig tilbud tilpasset den enkeltes behov. Et barn kan ha flere tiltak i løpet av et år, og noen barn kan ha flere tiltak samtidig. Det vil være betydelige fordeler ved å samle ansvaret for alle tiltak på samme forvaltningsnivå. Utvalget mener videre det vil være enklere for brukerne og pårørende å forholde seg til én barneverntjeneste. Dersom kommunene gis fullt ansvar for rekruttering og formidling av fosterhjem og plassering av barn i institusjon, vil det også kunne bli lettere for kommunen å følge opp barna på en faglig god og effektiv måte.

Dersom kommunene overtar de statlige oppgavene på barnevernsområdet vil det totale finansieringsansvaret følge med. I dag gir finansieringen av de statlige tjenestene utfordringer, fordi kommunenes oppgaveløsning får konsekvenser for aktiviteten i den statlige andrelinjetjenesten.

Kommunene skal i dag selv ta seg av barn i førstelinjebarnevernet. På områder der det er uklare eller glidende overganger mellom forvaltningsnivåenes ansvar, vil det kunne oppstå insentiver til å velte ansvar og kostnader over på det andre forvaltningsnivået. Utvalget vil understreke at strategisk tilpasning mellom forvaltningsnivåene kan gi seg utslag i unødige koordineringsutfordringer rundt det enkelte barn – mellom førstelinjebarnevernet i kommunene og det statlige andrelinjebarnevernet. Insentivene til å skyve ansvar og kostnader mellom forvaltningsnivåene vil forsvinne dersom kommunene overtar ansvaret for hele barnevernet. Det vil kunne gi kommunene sterkere insentiver til å satse på forebygging og tidlig innsats. Dette vil kunne gi gevinster for det enkelte barn, og samtidig forhindre kostbare tiltak senere.

Også hensynet til effektiv tjenesteproduksjon kan tale for kommunal ansvarsovertakelse av det statlige barnevernet. Et samlet kommunalt barnevern vil kunne oppnå bedre og mer helhetlige løsninger og minimere kommunikasjons- og koordineringskostnader som nødvendiggjøres av dagens organisering. Kommunene kan dessuten se hele barnevernfeltet i sammenheng med andre kommunale tjenester, som barnehage, skole, helsestasjon- og skolehelsetjenesten.

Overføring av statlige barnevernsoppgaver til kommuner med 15 000 – 20 000 innbyggere.

Mulige utfordringer

Utvalget mener at det kan oppstå smådriftsulemper ved en overføring av det statlige barnevernet til kommunene, spesielt dersom hver enkelt kommune skal bygge opp egne institusjoner og inngå avtaler med private tjenesteprodusenter om pris, omfang og kvalitet.

Institusjonsbarnevernet er en tjeneste med spesielt begrenset omfang og lav frekvens. Det er til enhver tid om lag 1000 barn i institusjon, Oslo unntatt. Det er i dag 79 statlige institusjoner og sentre for foreldre og barn og 74 private/ideelle institusjoner og sentre for foreldre og barn, slik at det vil være lite hensiktsmessig for hver kommune å etablere et eget institusjonstilbud. Med utgangspunkt i at fylkeskommunenes befolkningsgrunnlag ikke ble oppfattet som stort nok til å få etablert tilstrekkelig differensiert omsorgs- og behandlingstilbud i forbindelse med barnevernreformen i 2004, er det rimelig å anta at oppgaven vil kunne skape utfordringer for den enkelte kommune. Det statlige barnevernet er en tjeneste med brukere som er avhengige av å få rask tilgang til tilpassede tjenester. Dette gjelder særlig barn med spesielle behov. Dette stiller krav til dimensjoneringen av tilbudet. Spørsmålet er om kommunene kan opprettholde et fullstendig institusjonstilbud på egen hånd, i og med at en kommune på om lag 15 000 innbyggere i snitt ifølge Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet kun vil ha i overkant av tre barn på institusjon.

Den foreløpige rapporten fra fylkesordfører-/rådskollegiet om oppgavefordeling ved en kommune- og regionreform angir at oppgavene lagt til Bufetat kan overføres til kommunene dersom de har en minstestørrelse på 50 000 innbyggere.¹⁸⁸

Løsninger på utfordringene nevnt over finnes etter utvalgets oppfatning i muligheten kommunene har til å kunne sette ut selve produksjonen av tjenestene til andre. Denne muligheten benytter det statlige barnevernet seg av i dag, og om lag halvparten av barna i institusjonsbarnevernet er i private eller ideelle institusjoner.

Kommunene vil kunne ivareta ansvaret for oppgaven gjennom å få selve tjenesten levert av andre, som private eller ideelle tilbydere, eller inngå samarbeid med andre kommuner. Det er imidlertid en forutsetning at det faktisk eksisterer et tilbud av denne typen tjenester. Dersom dette ikke er tilfellet, er kommunen likevel ansvarlig for at barn får det tilbudet de har behov for/har krav på, og må være i stand til å levere tjenesten.

Samtidig kan slike ordninger gjøre kommunene avhengige av andre og derigjennom sårbare. Utvalget mener at kommuner på 15 000–20 000 vil ha den nødvendige kapasitet og kompetanse til å gjennomføre anbudsrunder med private tilbydere eller inngå samarbeid med andre der kommunen selv ikke ser det hensiktsmessig å bygge opp et institusjonstilbud. Utvalget legger også til grunn at kommunene kan samarbeide om kjøp av institusjonsplasser, dersom det anses som fordelaktig.

¹⁸⁸ Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av fylkesordfører-/rådskollegiet. (Foreløpig rapport 17. juni 2014). *Oppgavefordelingen ved en kommune- og regionreform.*

Utvalgets vurdering

Med utgangspunkt i de kriteriene som her er diskutert, er det utvalgets oppfatning at kommuner med en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere kan bygge opp relevant kompetanse og tilstrekkelig kapasitet til å ivareta ansvaret for hele barnevernet. Det store innslaget av private/ideelle aktører innenfor institusjonsbarnevernet gjør at det ansvarlige organet må ha faglige og administrative forutsetninger for å kunne ivareta bestillerfunksjonen på en god måte, dersom ikke kommunen selv velger å bygge opp et institusjonstilbud eller inngå i interkommunale løsninger for å ivareta ansvaret for barneverninstitusjonene. Utvalget mener at kommuner med 15 000–20 000 innbyggere kan overta ansvaret staten har i dag for å kjøpe plasser av private tilbydere. Dette er også noe kommunene kan gå sammen om.

Utvalget viser til at kommunesektoren allerede i dag har et omfattende ansvar på barnevernområdet og besitter relevant barnevernfaglig kompetanse. Et helhetlig kommunalt ansvar for barnevernet vil være positivt ut ifra nærhet til det enkelte barn og mulighetene for å se barnevernet i sammenheng med øvrige kommunale tjenester. Et helhetlig kommunalt ansvar på området vil minske farene for strategisk spill mellom forvaltningsnivåene og koordineringsutfordringer rundt det enkelte barn. I utvalgets delrapport legges det til grunn at kommuner med en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere vil ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å løse dagens kommunale barnevernoppgaver på en god måte. Utvalget antar at kommuner med en slik minstestørrelse også vil ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å kunne ivareta de statlige barnevernoppgavene.

3.7 Arbeidsmarkedstiltak

3.7.1 Beskrivelse av dagens oppgaveløsning

Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) har ansvaret for gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken. Arbeids- og velferdsforvaltningen omfatter både den statlige Arbeids- og velferdsetaten, og de delene av kommunens sosialtjenester som inngår i de felles lokale NAV-kontorene. Organiseringen av det lokale kontoret er basert på et forpliktende samarbeid mellom stat og kommune nedfelt i lokale samarbeidsavtaler. Den lokale samarbeidsavtalen fastsetter hvilke tjenester det enkelte kontoret tilbyr utover minstekravet. Minstekravet til et NAV-kontor er at det skal inneholde tjenester knyttet til økonomisk sosialhjelp fra kommunen, og hele det statlige tjenestespekteret fra tidligere trygdeetaten og Aetat.

Arbeidsrettede tjenester og tiltak skal bidra til at den enkelte øker sine muligheter for å få eller beholde arbeid. Arbeidsrettede tjenester gis av Arbeids- og velferdsetaten (den statlige delen av NAV), og kan omfatte veiledning og oppfølging knyttet til blant annet jobbsøking, kartlegging av behov for bistand og informasjon om arbeidsmarkedet. Dersom disse tjenestene ikke er tilstrekkelig kan Arbeids- og velferdsetaten tilby arbeidsrettede tiltak.

Arbeidsmarkedstiltak skal bidra til å fremme et velfungerende arbeidsmarked. Tiltakene skal bidra til økt yrkesdeltakelse, redusert ledighet og til å motvirke utstøting ved å hjelpe personer med problemer i arbeidsmarkedet til arbeid og aktivitet.

Med hjemmel i arbeidsmarkedsloven § 12 er det gitt en rekke forskrifter om arbeidsrettede tiltak.¹⁸⁹ Forskrift 11. desember 2008 nr 1312 om arbeidsrettede tiltak mv., omfatter de aller fleste permanente tiltakene. I tillegg gjelder en rekke forskrifter som gjelder forsøk på tiltaksområdet. Forskrift 4. november 2013 nr. 1286 om tiltakspenger mv., gir regler om økonomiske ytelser i forbindelse med tiltaksdeltakelse.

Sammen med trygdeytelsene, er de arbeidsrettede tiltakene de viktigste virkemidlene i arbeidsmarkedspolitikken. En stor arbeidsstyrke som brukes effektivt er avgjørende for å opprettholde verdiskapningen og velferdsordningene.¹⁹⁰ Arbeidsmarkedstiltakene (sammen med blant annet skattepolitikken) kan sies å være en del av den overordnede nasjonale stabiliseringspolitikken, der tiltakene har som formål å dempe ledighet og unngå langvarig strukturledighet. Som et stabiliseringspolitisk virkemiddel er det først og fremst dimensjoneringen av den samlede tiltaksbruken som er av betydning. Typen av tiltak kan

¹⁸⁹ Lov 10. desember 2004 nr. 76 om arbeidsmarkedstjenester. Arbeidsmarkedsloven § 12 gir departementet hjemmel for å gi forskrifter om arbeidsmarkedstiltakene og fastsette nærmere formål, innhold, personkrets og organisering av tiltakene, mens § 13 gir hjemmel for ytelser og tilskudd til tiltaksarrangører og deltakere i tiltak.

¹⁹⁰ NOU 2012:6 *Arbeidsrettede tiltak*.

imidlertid også ha en betydning da noen typer tiltak kan ha bedre effekt i enkelte konjunktursykluser enn andre tiltak.¹⁹¹

Det er en sammenheng mellom arbeidsmarkedstiltak og forvaltningen av de rettighetsfestede livsoppholdsytelsene, slik som dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd mv. Dette gjelder særlig hvilke vilkår som gjelder for ytelsene og vurdering av behovet for bistand og aktivitet, hvor arbeidsmarkedstiltak kan inngå. Folketrygdloven § 11-8 fastslår at det er et vilkår for rett til ytelser etter kapittel 11 at brukeren deltar aktivt i prosessen med å komme i arbeid.¹⁹² Det betyr at arbeidsavklaringspenger kan stanses dersom aktivitetsplikten ikke overholdes. For de fleste består aktiviteten av behandling eller arbeidsrettede tiltak.

Folketrygdloven § 12-5 fastslår at med mindre åpenbare grunner tilsier at arbeidsrettede tiltak ikke er hensiktsmessige, kan uføretrygd bare gis dersom søkeren har gjennomført eller har forsøkt å gjennomføre individuelle og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak uten at inntektsevnen er bedret. Tiltaksarrangørenes rapporter fra gjennomføringen av arbeidsmarkedstiltakene utgjør en del av grunnlaget for innvilgelse av uføretrygd.

Fra 1. februar 2010 ble det innført en lovfestet rett til å få en behovs- eller arbeidsevnevurdering, jf. lov om arbeids- og velferdsforvaltningen §14a. Dette betyr at alle som henvender seg til et NAV-kontor, og som ønsker eller trenger det, skal få vurdert behovet for bistand fra NAV for å få eller beholde arbeid. For de fleste vil det ikke være snakk om noen omfattende vurdering, men de som har behov for en mer omfattende vurdering har rett på en arbeidsevnevurdering som skal munne ut i et oppfølgingsvedtak. Denne vurderingen er også grunnlaget for å vurdere om brukeren fyller vilkårene til ulike ytelser, herunder arbeidsavklaringspenger.¹⁹³

Arbeidsrettede tiltak benyttes både overfor personer med nedsatt arbeidsevne og overfor arbeidssøkere. Det har vært en utvikling i retning av at en større andel av tiltakene brukes overfor personer med nedsatt arbeidsevne. En plass på et arbeidsmarkedstiltak gis på bakgrunn av en vurdering av den enkeltes behov for tiltak for å komme i arbeid, og er ingen rettighet. Arbeidsmarkedstiltak skal bedre den enkeltes mulighet til å komme i arbeid gjennom kvalifisering og/eller arbeidstrening. Prioriterte målgrupper er personer med nedsatt arbeidsevne, langtidsledige, ungdom, langtidsmottakere av sosialhjelp, innvandrere, herunder nyankomne under introduksjonsprogrammet, og personer som har gått ut lang dagpengeperiode.

En del av tiltakene er forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne. Nedsatt arbeidsevne er knyttet til de forutsetningene og det potensialet en person har til å møte de krav og forventninger som stilles i arbeidslivet. Årsaken til arbeidsevnenedsettelse (vilkår for tiltak) omfatter både helsemessige og sosiale forhold, til forskjell fra kravene i

¹⁹¹ Heian, Mari Torvik og Geir Møller (2006) *Evaluering av forsøk med kommunale arbeidsmarkedstiltak. Pilotstudie av forsøkene i Bydel Sagene og Gamle Oslo*. Arbeidsrapport 2. Telemarksforskning.

¹⁹² Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven).

¹⁹³ NOU 2012:6 *Arbeidsrettede tiltak*.

folketrygdloven (rett til livsoppholdytelser) hvor årsaken til den nedsatte arbeidsevnen må kunne forklares med sykdom, skade eller lyte. Personer med nedsatt arbeidsevne er derfor en heterogen gruppe ut fra bakgrunn og diagnose, og omfatter både personer med rett til økonomiske ytelser fra folketrygden og brukere uten slike rettigheter. Når det gjelder overganger innenfor tiltaks- og stønadssystemet for de arbeidsrettede tiltakene for personer med nedsatt arbeidsevne er hovedmønsteret at fire av ti går til jobb og fire av ti blir registrert som mottaker av en eller annen form for stønad, mens det ikke finnes opplysninger om resten.¹⁹⁴

Tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne kan deles i to hovedkategorier, tiltak for ledige personer med nedsatt arbeidsevne som har overgang til jobb som hovedformål, og tiltak for personer som har liten mulighet til å få arbeid på normale lønns- og arbeidsbetingelser. Sistnevnte gruppe omfattes av tiltaket varig tilrettelagt arbeid (VTA).

Arbeidsmarkedstiltak for personer med nedsatt arbeidsevne organiseres i stor grad innenfor rammen av skjermede virksomheter. Skjermede virksomheter er en samlebetegnelse på en gruppe bedrifter som har som formål å hjelpe personer med nedsatt arbeidsevne tilbake i det ordinære arbeidslivet, eller å tilby varig skjermet og tilrettelagt sysselsetting i en bedrift utenfor det ordinære arbeidsmarkedet. Skjermede virksomheter har (i ulike former) vært viktige samarbeidspartnere for arbeidsmarkedsmyndighetene i mesteparten av etterkrigstiden. Skjermede virksomheter er i utgangspunktet produksjonsbedrifter (industri) eller tjenesteprodusenter, og de leverer til det ordinære vare- og tjenestemarkedet på lik linje med andre. En viktig forskjell fra andre bedrifter er likevel at arbeidstakerne i skjermede virksomheter er personer med nedsatt arbeidsevne som er tilbudt et arbeidsrettet tiltak fra arbeids- og velferdsforvaltningen. Disse er knyttet til virksomheten i en tidsavgrenset periode med arbeidstrening og opplæring, eller i form av varige tilrettelagte tilbud.¹⁹⁵

Arbeidsrettede tiltak finansieres gjennom en rammestyrte bevilgning. I 2014 er det bevilget i overkant av 7 mrd. kroner til gjennomføringen av arbeidsrettede tiltak. I løpet av 2013 (18. desember 2012 til 16. desember 2013) var det totalt 174 403 personer på tiltak, av dette var det 105 637 av tiltaksdeltakere som hadde nedsatt arbeidsevne.

¹⁹⁴ NOU 2012:6 *Arbeidsrettede tiltak*.

¹⁹⁵ NOU 2012:6 *Arbeidsrettede tiltak*.

Tabell 3.1 Tiltaksgrupper, antall og andel deltakere på tiltak¹⁹⁶

	2013	Andel tiltak (%) 2013
Avklaringstiltak	2 718	3,7
Oppfølging	11 242	15,5
Opplæring	18 812	25,9
Lønnstilskudd	5 471	7,5
Arbeidspraksis	22 001	30,3
Arbeidsrettet rehabilitering	704	1,0
Tilrettelagt arbeid	10 389	14,3
Helsemessig utredning/behandling	720	1,0
Tilrettelegging	484	0,7
Jobbskaping og egenetablering	176	0,2
SUM	72 716	100,0

”Avklaringstiltak” skal gi systematisk kartlegging og vurdering av den enkeltes arbeidsevne og avdekke eventuelle ytterligere behov for bistand for å komme inn på arbeidsmarkedet eller beholde arbeidet. Tiltaket avholdes i ordinær eller skjermet virksomhet. Avklaring i skjermet virksomhet er forbeholdt personer med redusert arbeidsevne.

”Oppfølging” innebærer bistand til den enkelte deltaker med sikte på å få eller beholde arbeid. Oppfølgingstiltaket ”Arbeid med bistand” skal gi hensiktsmessig og nødvendig oppfølgings- og tilretteleggingsbistand med sikte på integrering av personer med nedsatt arbeidsevne i ordinært arbeidsliv.

”Opplæring” skal bidra til at arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber og hindre utstøting av personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet eller er i en usikker sysselsettingssituasjon og har behov for kvalifisering. Arbeidsmarkeds kurs er rettet mot personer med behov for kvalifisering og som har vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet. For personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt slik at vedkommende hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid, kan det også gis opplæring i form av ordinær utdanning.

”Tidsbegrenset lønnstilskudd” gis til arbeidsgivere som ansetter personer som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet på ordinære lønns- og arbeidsvilkår med

¹⁹⁶ Tabellen er basert på månedsstatistikken til NAV med data om nivået på slutten av måneden. Tallet for 2013 er gjennomsnittlig antall deltakere for alle månedstallene i løpet av året.

sikte på et varig arbeidsforhold. Deltaker får lønn fra arbeidsgiver. Lønnstilskudd gis i form av en prosentvis lønnsrefusjon i en begrenset tidsperiode som skal kompensere for arbeidstakerens lavere produktivitet i denne perioden.

”Arbeidspraksis” skal gi tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging og bidra til å prøve ut den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet. Tiltaket avholdes i ordinær eller skjermet virksomhet. Arbeidspraksis i skjermet virksomhet er forbeholdt personer med redusert arbeidsevne.

”Arbeidsrettet rehabilitering” skal bidra til å styrke den enkeltes arbeidsevne og bidra til mestring av helse relaterte og sosiale problemer som kan være til hinder for deltakelse i arbeidslivet. Arbeidsrettet rehabilitering kan tilbys personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt slik at vedkommende hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid.

”Tilrettelagt arbeid” i arbeidsmarkedsbedrift skal gi høyere reell og formell kompetanse gjennom tilrettelagt opplæring og arbeidstrening, samt mulighet for varig tilrettelagt arbeid for deltakere som har liten mulighet for å få arbeid i det ordinære arbeidslivet. Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift retter seg mot personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid og som anses å ha behov for tilrettelagt opplæring og arbeidstrening.

”Varig tilrettelagt arbeid” (VTA) skal gi tilbud om sysselsetting til personer som har små utsikter til ordinært arbeid. VTA er et tiltak uten maksimal varighet rettet mot brukere som står særlig langt fra arbeidslivet. VTA tilbyr personer arbeid i en skjermet virksomhet med arbeidsoppgaver tilpasset den enkeltes yteevne. Tiltaksarrangørene for VTA er i hovedsak aksjeselskaper med kommunalt eierskap. Et mindre antall bedrifter har andre eiere (bl.a. ideelle organisasjoner). Tiltaket tilrettelagt arbeid kan også tilbys som enkeltplasser i ordinære virksomheter (VTO).

Målgruppen for VTA er personer som har eller i nær framtid ventes å få innvilget uførepensjon, og som har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging. Psykisk utviklingshemming og psykiske lidelser er de vanligste diagnosene blant tiltaksdeltakerne. Deltakerne har også lavere utdanningsnivå enn befolkningen for øvrig.

Selv om deltakerne skal vurderes med sikte på om det er mulig å komme inn i det ordinære arbeidslivet, er hovedformålet å gi et tilbud om varig arbeid med tilrettelegging. Overgangen fra VTA til ordinært arbeid er også relativt lav. Til forskjell fra dette er tiltakene i arbeidsmarkedsbedrifter/attføringsbedrifter tidsavgrenset og har som hovedformål å bringe deltakeren nærmere det ordinære arbeidsmarkedet. Unntaket er tiltaket ”Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift” som ikke er tidsbegrenset og som skiller seg fra VTA ved at arbeidstakerne får en tilnærmet ordinær lønn.¹⁹⁷

Finansieringsansvaret for VTA er delt mellom staten og hjemkommunen til deltakeren i tiltaket. Hjemkommunen skal minimum dekke en sum som tilsvarer 25 prosent av det

¹⁹⁷ NOU 2012:6 *Arbeidsrettede tiltak*.

statlige tilskuddet. I tillegg til å ha medansvar for finansieringen av tiltaket, har kommunene mange roller i dette feltet – som eiere av de skjærmede bedriftene som arrangerer VTA, som del av partnerskapet i NAV-kontoret som forvalter de statlige arbeidsmarkedstiltakene og som ansvarlig for egne kommunale brukere.

I statsbudsjettet for 2014 ble det bevilget midler som tilsvarer en gjennomsnittlig gjennomføring av om lag 9200 tiltaksplasser per måned for VTA og VTO i 2014.

Kvalifiseringsprogrammet

Kommunene har ansvaret for Kvalifiseringsprogrammet som ble innført i 2007. Dette programmet retter seg mot personer som har vesentlig nedsatt arbeidsevne- og inntektsevne, og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Programmet er en lovpålagt oppgave for kommunene og regulert i lov om sosiale tjenester.¹⁹⁸ Programmet skal være arbeidsrettet, tilpasset den enkeltes behov og bidra til økt overgang til arbeid. Staten har ansvar for å tilby tiltak knyttet til programmet, men både statlige og kommunale tiltak kan brukes i programmet. Deltakerne har rett på kvalifiseringsstønad tilsvarende to ganger grunnbeløpet i folketrygden.¹⁹⁹

Programmet anvendes stort sett på langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. Ved utgangen av 2013 var det registrert om lag 5 580 deltakere av programmet.

Tidligere forsøk med arbeidsmarkedstiltak

Det har tidligere vært gjennomført forsøk med kommunale arbeidsmarkedstiltak i fire bydeler i Oslo. Forsøkene med kommunale arbeidsmarkedstiltak, som startet i 2004, i bydel Sagene og bydel Gamle Oslo ble evaluert i 2006.²⁰⁰ De to bydelene, Sagene og Gamle Oslo, overtok ansvaret for Aetats arbeidsmarkedstiltak for sosialhjelpsmottakere. Fra 2005 omfattet forsøket også personer på introduksjonsstønad og ble utvidet til også å omfatte bydelene Alna og St. Hanshaugen. Kommunen fikk, med hjemmel i forsøksloven, overført den myndighet som lå hos Aetat etter sysselsettingsloven med forskrifter når det gjaldt arbeidsmarkedstiltak, tiltaksplasser, stønader til tiltaksdeltakere og tilskudd til tiltaksarrangører i de bydelene som var omfattet av forsøket.

Formålet med forsøket var å legge til rette for at kommunen kunne ha et helhetlig og sammenhengende ansvar for personer som hadde sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold. Forvaltningen av penger og tjenester ble samlet på samme forvaltningsnivå.²⁰¹

¹⁹⁸ Lov 14. desember 2012 nr. 80 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 31.

¹⁹⁹ NOU 2012:6 *Arbeidsrettede tiltak*.

²⁰⁰ Heian, Mari Torvik og Geir Møller (2006) *Evaluering av forsøk med kommunale arbeidsmarkedstiltak. Pilotstudie av forsøkene i Bydel Sagene og Gamle Oslo*. Arbeidsrapport 2. Telemarksforskning.

²⁰¹ St.prp. nr. 46 (2004-2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*.

Evalueringen fant fire forhold som særpreget de to oppgavedifferensieringsforsøkene som ble undersøkt. For det første at avklaring skjedde raskt og med stor grad av «presisjon». For det andre var det en intensiv tiltaksbruk og stor fleksibilitet i kjeding av tiltak, vilkårsetting og tett oppfølging av brukerne. For det tredje var det et bredt spekter av tiltak, både tiltak knyttet til offentlig og privat næringsvirksomhet, arbeidsmarkedsbedrifter og andre offentlige eller private tilbydere. I tillegg utviklet begge forsøkene en betydelig egen tiltaksproduksjon. Det fjerde forholdet er integrert IKT-system mellom Kvalifiseringssenteret/Servicekontoret og sosialtjenesten i den respektive bydelen.

Evalueringen fant også noen utfordringer ved forsøket. Et sentralt argument for forsøket var å utnytte koblingen mellom sosialtjenesten og andre kommunale tjenester. Evalueringen viste at det i forsøkene ble samarbeidet med en rekke kommunale instanser, men at samarbeidet med andre aktører var vel så viktig som samarbeidet med kommunale aktører.²⁰² Videre ble arbeidspraksis vektlagt på bekostning av lønnstilskudd. Lønnstilskudd er et tiltak som har vist seg som et relativt effektivt arbeidsmarkedstiltak.²⁰³ Det ble også rettet kritiske merknader til andelen praksisplasser i offentlig sektor. Det er et mål om å formidle til ordinær jobb via praksisplassene. Samtidig viser erfaringer at formidling til jobb i offentlig sektor er vanskeligere enn i privat. Det kan derfor være en utfordring at en relativt stor andel av praksisplassene var i offentlig sektor.²⁰⁴

Ekspertgruppen for NAV

Regjeringen har nedsatt en ekspertgruppe som skal gjennomgå NAV. Ekspertgruppen skal levere sin sluttrapport 15. mars 2015. Ekspertgruppen skal konsentrere seg om NAV-kontoret, inklusive forhold som ligger utenfor NAV-kontoret, som har betydning for NAV-kontorets virksomhet, oppgaveløsning og dermed for brukernes møte med kontoret. Dette kan være forhold knyttet til andre deler av NAV som for eksempel forvaltningsenhetene og hjelpemiddelsentralene som NAV-kontoret må samarbeide med for å finne løsninger for brukerne, eller til regelverket for NAVs arbeidsrettede virksomhet.

²⁰² Viktige instanser for samarbeid var ruskonsulenter og barnevernet, norsk opplæringscenter Rosenhof, oppfølgingstjenesten (OT), DPS, rehabiliteringssentre og fastleger. Andre samarbeidspartnere var blant annet PUT (psykiatrisk ungdomsteam), A-senteret (poliklinikk knyttet til rus) og ulike utdanningsinstitusjoner (Heian, Mari Torvik og Geir Møller (2006) *Evaluering av forsøk med kommunale arbeidsmarkedstiltak. Pilotstudie av forsøkene i Bydel Sagene og Gamle Oslo*. Arbeidsrapport 2. Telemarksforskning).

²⁰³ Heian, Mari Torvik og Geir Møller (2006) *Evaluering av forsøk med kommunale arbeidsmarkedstiltak. Pilotstudie av forsøkene i Bydel Sagene og Gamle Oslo*. Arbeidsrapport 2. Telemarksforskning).

²⁰⁴ Dette må imidlertid nyanseres med at praksisplassene i offentlig virksomhet betraktes som trinn i en lengre tiltakskjede som normalt påbygges med praksisplass i privat virksomhet (Heian, Mari Torvik og Geir Møller (2006) *Evaluering av forsøk med kommunale arbeidsmarkedstiltak. Pilotstudie av forsøkene i Bydel Sagene og Gamle Oslo*. Arbeidsrapport 2. Telemarksforskning).

Formålet med gjennomgangen er å identifisere og foreslå tiltak slik at NAV-kontoret kan sikre bedre brukervedvirkning, gi gode brukeropplevelser og hjelpe flere fra trygd til arbeid med en effektiv ressursbruk. Det er videre et mål at NAV organiseres og driftes på en måte som sikrer at mest mulig av de samlede ressursene i arbeids- og velferdsforvaltningen går til brukeroppfølgning og tjenesteproduksjon. Gruppen er ikke bedt om å vurdere oppgaveendringer mellom forvaltningsnivåene.

3.7.2 Relevante kriterier for god oppgaveløsning

Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse

Vurdering av behov for og tildeling av arbeidsrettede tiltak er en integrert del av arbeidsrettet brukeroppfølgning og markedsarbeidet i NAV. I den arbeidsrettede brukeroppfølgningen gjøres det behovsvurderinger og det settes mål for hver enkelt bruker. Målet med bruk av tiltak er i all hovedsak ordinært arbeid for arbeidssøkere med behov for bistand fra NAV.

NAVs veiledere må ha kunnskap om arbeidsmarkedets behov for arbeidskraft. Videre må NAVs veiledere, for å kunne vurdere hvilket tiltak som er hensiktsmessig for den enkelte bruker, ha kompetanse på hele porteføljen av arbeidsrettede tiltak, herunder innhold og formål, og hvilke tilbud som finnes lokalt. NAVs veiledere må også ha kompetanse på å følge opp deltakerne underveis i tiltaksperioden, samt sikre gode overganger etter at tiltaksperioden er ferdig. Når tiltaksdeltaker er i arbeidspraksis eller mottar lønnstilskudd hos ordinær arbeidsgiver, vil også oppfølging av arbeidsgiver være sentralt. Arbeids- og velferdsdirektoratet har jobbet med kompetansetiltak for å sikre kompetanse på arbeidsrettede tiltak i NAVs brukeroppfølgning.

For arbeidet med arbeidsrettede tiltak er de funksjoner som ligger i fylkene og på NAV-kontorene organisert slik at de ivaretar variasjoner i størrelse på NAV-kontor og geografiske variasjoner. Der NAV-kontorene er små, er visse funksjoner ivaretatt i region/tjenesteområder. Oppfølging av rammer for aktivitet og økonomi for arbeidsrettede tiltak, herunder fordeling, oppfølging, kvalitet og internkontroll i Arbeids- og velferdsdirektoratet, i fylkene og lokalt er formalisert i rollen som controller for tiltaksøkonomi. På fylkesnivå er det en eller flere controllere for tiltaksøkonomi, avhengig av fylkets størrelse, og store NAV-kontor har ofte en egen controller for tiltaksøkonomi for kontoret. For mindre NAV-kontor kan funksjonen for controller være delt mellom flere NAV-kontor.

Arbeidsrettede tiltak kjøpes i dag inn på tre ulike måter; gjennom direkte kjøp fra forhåndsgodkjente tiltaksarrangører i skjermet virksomhet, innkjøp etter regelverket for offentlige anskaffelser og etablering av enkeltplasser hos ordinære arbeidsgivere eller ved utdanningsinstitusjoner. Kjøp av tiltak fra forhåndsgodkjente tiltaksarrangører krever kompetanse på gjeldende avtaleverk og oppfølging av disse på systemnivå.

Innkjøp av arbeidsrettede tiltak etter lov om offentlige anskaffelser er i noen fylker lagt til et sentralt fagmiljø for anskaffelser. Andre fylker har valgt å organisere anskaffelser i region/tjenesteområder med bakgrunn i geografiske hensyn.

Effektiv tjenesteproduksjon

I dag har staten ansvaret for arbeidsmarkedstiltakene og trygdeytelsene og kommunene har ansvaret for sosialhjelpen. Denne organiseringen kan skape utfordringer når det gjelder samordning mellom statens og kommunens ytelser og tjenester, og den kan gi rom for strategiske tilpasninger og kostnadsoverveltninger mellom de to nivåene.

Ved å overføre arbeidsmarkedstiltakene til kommunene vil man kunne legge til rette for økt prioriteringseffektivitet. Gjennom nærhet til brukerne og kunnskap om lokale forhold kan kommunene tilpasse tiltakene til lokale behov. Gjennom det brede oppgaveansvaret kan kommunene samordne mellom sektorene og gjøre helhetlige avveiiinger innenfor egen kommune. Kommunene vil da kunne se arbeidsmarkedstiltakene i sammenheng med øvrige sosialtjenester og tilgrensende tjenester.²⁰⁵

På den annen side skal arbeidsmarkedstiltakene avhjelpe ledighetsproblemer og mangel på arbeidskraft for landet som helhet. Videre vil staten, ved en overføring av arbeidsmarkedstiltakene, fremdeles ha ansvar for å fatte vedtak om og utbetale rettighetsfestede ytelser. Arbeidsmarkedstiltakene brukes i dag som ledd i en vurdering av arbeidsevne som igjen utgjør grunnlaget for å motta visse statlige ytelser, for eksempel uføretrygd. I hvilken grad arbeidstiltakene bidrar til å få tiltaksdeltakerne over i ordinært arbeid vil også i noen grad kunne ha innvirkning på tilstrømningen til trygdeytelsene. En overføring av arbeidsmarkedstiltakene til kommunene vil derfor kunne skape nye samordningsutfordringer mellom forvaltningsnivåene.

Store enheter kan utnytte fordeler ved produksjon i større skala (kostnadseffektivitet). Utvalget antar at det vil kunne oppstå smådriftsulemper dersom hver enkelt kommune får ansvar for å bygge opp egen forvaltning av arbeidsmarkedstiltak og hver for seg må gå til anskaffelse av tiltakene. I NAV anskaffes tiltakene i stor grad på fylkesnivå. Arbeidsmarkedet strekker seg i mange tilfeller ut over kommune- og fylkesgrenser og ledige arbeidstakere bør kunne ta ledige stillinger på tvers av kommunegrenser. For noen tiltaksvarianter er det hensiktsmessig å ha deltakere fra flere kommuner. En kommunestruktur som i større grad samsvarer med bo- og arbeidsmarkedsregioner vil imidlertid kunne avhjelpe denne problematikken.

Økonomisk soliditet

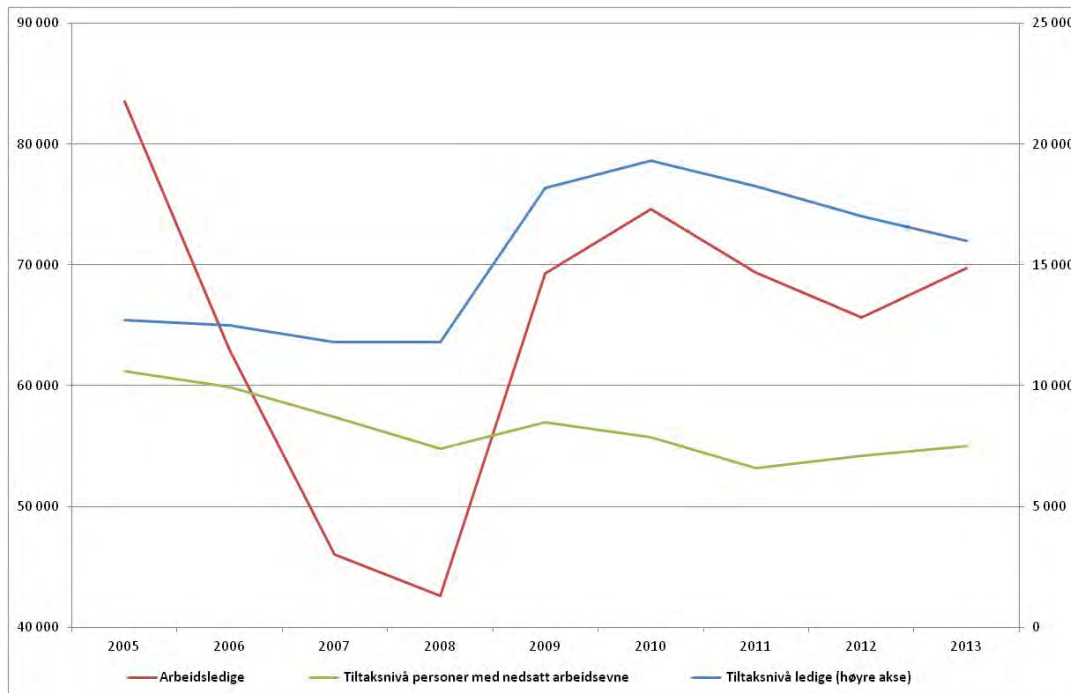
Arbeidsledigheten varierer med konjunktorene. Arbeidsmarkedstiltakene er derfor også konjunkturstyrte og årlig antall tiltaksplasser blir justert med utgangspunkt i den nasjonale arbeidsledigheten.

Konjunktursvingningene innebærer at det for den enkelte kommune vil kunne være vanskelig presist å anslå ressursbehovet, selv om kommunen vil kjenne til nasjonalt publiserte prognoser om utviklingen på arbeidsmarkedet. Mens ledighet i stor grad varierer med konjunktorene, påvirker konjunktorene i mindre grad antall personer med nedsatt arbeidsevne som trenger bistand for å komme i arbeid. Et gunstig arbeidsmarked

²⁰⁵ Slik som helse-, rehabilitering, integrerings – og de boligsosiale tjenestene.

vil kunne gjøre det lettere å øke overgangen til arbeid også for denne gruppen. Innstrømning påvirkes imidlertid i stor grad av andre forhold, slik som svingninger i sykefravær, økning i antall med nedsatt arbeidsevne og økning i langvarig ledighet.²⁰⁶ Omfanget av tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne svinger dermed i mye mindre grad enn ordinære arbeidsmarkedstiltak, og er mer knyttet til en langsiktig politikk for å unngå varig utestengning fra arbeidsmarkedet.

Figur 3.1 Utvikling i arbeidsledige og tiltaksnivå



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

3.7.3 Utvalgets vurderinger

Mulige fordeler med å overføre arbeidsmarkedstiltak til kommunene

Arbeidsmarkedstiltak er en oppgave som er rettet mot den enkelte innbygger, og det innebærer fordeler at oppgaven er lagt til et offentlige organ som er tett på innbyggerne. Nærhet mellom forvaltning og innbyggerne er viktig for å legge til rette for at brukerne enkelt kan komme i kontakt med tjenesteyter og oppnå tilgang til tiltakene. Dette kan tale for en overføring av arbeidsmarkedstiltak til kommunene. Samtidig kan det argumenteres for at hensynet til nærheten til brukerne i dag er ivarettatt gjennom de lokale NAV-kontorene.

En desentralisert forvaltning kan være mer effektiv ved at det samlede tjenestetilbudet kan samordnes og i større grad tilpasses lokale behov og ønsker. Kommunene kan i større grad se arbeidsmarkedstiltakene i sammenheng med øvrige tjenester og tilpasse tilbudet til

²⁰⁶ NOU 2012:6 *Arbeidsrettede tiltak*.

lokale behov og utfordringer. Ekspertutvalget antar at det særlig i forbindelse med brukere med sammensatte behov er en fordel å kunne se arbeidsmarkedstiltakene i sammenheng med kommunenes helse- og omsorgs- og rehabiliteringstjenster, samt tjenester knyttet til integrering og det boligsosiale arbeidet. Videre har kommunene allerede i dag ansvaret for Kvalifiseringsprogrammet for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, hvor staten har ansvaret for å tilby tiltakene. Et samlet ansvar for alle arbeidsmarkedstiltak i kommunen vil kunne bidra til et mer helhetlig tilbud for brukerne.

Ekspertutvalget antar at arbeidsrettede tiltak med fordel kan organiseres ulikt fra kommune til kommune for å i størst mulig grad ta hensyn til lokale forhold. Effektive tiltak kan antas å forutsette kunnskap om lokale forhold og næringsliv. I dagens modell er NAV i fylkene gitt noe frihet til å administrere arbeidsrettede tiltak. Det er grunn til å tro at det også mellom kommunene innad i et fylke er lokale forhold som tilsier en tilpasning av tiltakene.

Overføring av arbeidsmarkedstiltak til kommuner med 15 000–20 000 innbyggere

Mulige utfordringer

Kommuner med 15 000–20 000 innbyggere kan etter utvalgets oppfatning bygge opp tilstrekkelig kompetanse for å forvalte arbeidsmarkedstiltak. Det er ingen avgjørende forskjell mellom den kompetansen som trengs for å forvalte arbeidsmarkedstiltakene og den kompetansen kommunene også bør besitte innenfor områder de i dag har ansvaret for.

Utvalget mener imidlertid at det ved en overføring av arbeidsmarkedstiltak til kommunene vil kunne oppstå smådriftsulemper dersom hver kommune skal bygge opp kompetanse og anskaffe tiltakene hver for seg. En overføring av arbeidsmarkedstiltak og finansiering gjennom de frie inntektene vil også gi utfordringer når det gjelder økonomisk soliditet som følge av at ressursbehovet i så stor grad er avhengig av konjunktursvingningene. Konjunktursvingningene er mindre for arbeidsmarkedstiltak knyttet til personer med nedsatt arbeidsevne. Det vil derfor være enklere å planlegge behovet for tiltak knyttet til personer med nedsatt arbeidsevne.

En overføring av de konjunkturstyrte arbeidsmarkedstiltakene til kommunene vil kunne gjøre det mer utfordrende å legge til rette for omstilling i tiltakene i tråd med svingninger i konjunkturer. Det vil kunne svekke arbeidsmarkedstiltakene som del av den overordnede nasjonale stabiliseringspolitikken, der tiltakene har som formål å dempe og unngå langvarig strukturell ledighet.

En overføring av arbeidsmarkedstiltakene til kommunene vil videre kunne innebære at det oppstår nye gråsoner mellom forvaltningsnivåene. Det vil skape et skille mellom ansvaret for inntektssikring gjennom stønadssystemene og ansvaret for tjenesteytingen (forvaltningen av arbeidsmarkedstiltakene) og kan svekke koblingen mellom rettigheter og plikter innen stønadsordningene. Videre vil kommunene kunne ha svake insentiver til å

reducere de statlige stønadsutgiftene.²⁰⁷ Dette kan skape utfordringer for den samlede effektiviteten på området. Utvalget har ikke vurdert å flytte de rettighetsfestede trygdeytelsene til kommunene, da dette er en oppgave som er kjenetegnet av standardisering og som ikke vil kunne påvirkes av lokalpolitiske prioriteringer.

Utvalget vil imidlertid peke på at noen tiltak har en særlig kommunal grenseflate og i større grad vil være egnet for overføring. Enkelte tiltak rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne, særlig varig tilrettelagt arbeid (VTA), kan i større grad sies å henge sammen med kommunens øvrige tilbud til utsatte grupper innenfor helse- og sosialhjelpen.²⁰⁸ Disse tiltakene er rettet mot tyngre brukere med sammensatte behov som ofte har behov for skreddersydde og koordinerte tiltak og tett oppfølging.²⁰⁹ Deltakere på VTA har liten mulighet til å få arbeid på normale lønns- og arbeidsbetingelser og har i de fleste tilfeller fått innvilget uføretrygd. Hovedformålet er å gi et tilbud om varig arbeid med tilrettelegging, og ikke overgang til ordinært arbeid. Koblingen til de rettighetsfestede ytelsene er derfor ikke til stede i samme grad.

Utvalgets vurdering

Med utgangspunkt i de kriteriene som her er diskutert, er det utvalgets oppfatning at kommuner med en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere isolert sett kan overta ansvaret for arbeidsmarkedstiltak. Utvalget mener imidlertid at hensynet til den samlede arbeidsmarkedspolitikken, sammenhengen med de rettighetsfestede ytelsene og mulighetene for at det oppstår nye gråsoner, taler imot en slik løsning. Samtidig ser utvalget at enkelte tiltak med særlig kommunal grenseflate, slik som varig tilrettelagt arbeid (VTA), i større grad kan egne seg for overføring. Disse tiltakene er rettet inn mot tyngre brukere med sammensatte behov, som ofte har behov for skreddersydde tiltak og tett oppfølging fra en koordinert helse- og sosialtjeneste. Å skille ut enkelte tiltak fra de øvrige arbeidsmarkedstiltakene kan imidlertid skape nye gråsoner mellom forvaltningsnivåene. Utvalget mener det derfor er behov for ytterligere utredning av fordeler og ulemper ved eventuelt å overføre avgrensede deler av arbeidsmarkedstiltakene til kommunene.

²⁰⁷ St.prp. nr. 46 (2004-2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*.

²⁰⁸ Eksempler er akutt og kortvarig behov for medisinsk hjelp (legekontor), tilbud til psykisk funksjonshemmede gjennom vernepleietjenesten, ulike kommunale tilbud til fysisk funksjonshemmede, lokal psykiatritjeneste, det kommunale NAV-kontorets bistand til personer med rusproblemer, manglende bosted og personer med inntektsbortfall (NOU 2012:6 *Arbeidsrettede tiltak*).

²⁰⁹ NOU 2012:6 *Arbeidsrettede tiltak*.

3.8 Videregående opplæring

3.8.1 Beskrivelse av dagens oppgaveløsning

Fylkeskommunen har etter lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) ansvaret for å oppfylle retten til videregående opplæring (VGO) for alle som er bosatt i fylket. Fylkeskommunens ansvar omfatter både myndighetsutøvelse (fatte vedtak) og tjenesteproduksjon (tilby og levere opplæringstjenester).

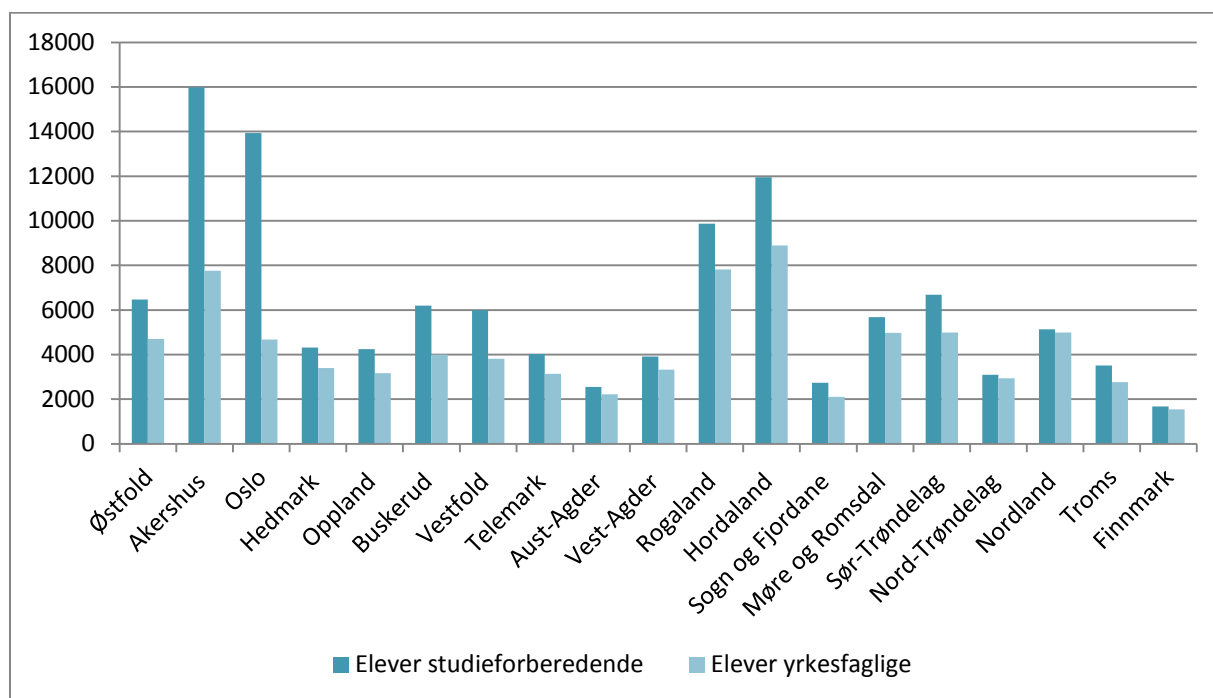
Fylkeskommunene har ansvar for å planlegge, dimensjonere, koordinere inntak, drifte og ivareta faglig kvalitet og utvikling innenfor VGO. Ansvaret gjelder både ungdom med opplæringsrett, voksne med opplæringsrett og visse personer uten opplæringsrett.²¹⁰ Ansvaret omfatter også spesialundervisning. Planleggingen og dimensjoneringen skal ivareta så vel ønskene til søkerne som behovet samfunnet har for VGO i alle utdanningsretninger. VIGO er fylkeskommunenes felles datasystem for opptak. Informasjonsportalen deres om VGO er vilbli.no.

Fylkeskommunen har ansvar for opplæring i fengsler og i sosiale og medisinske institusjoner. Fylkeskommunen skal ha en oppfølgingstjeneste for de som faller ut av VGO og som ikke har arbeid.

Fylkeskommunene skal tilby både studieforberevende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer. 41 prosent av elevene i 2013 gikk på yrkesfaglige utdanningsprogrammer, mens 59 prosent gikk på studieforberevende. Fordelingen av elever mellom de to hovedretningene varierer mellom fylkene, se figur 3.2.

²¹⁰ Opplæringsloven § 3-1 fastsetter hvem ungdomsretten til videregående omfatter og hva retten til VGO går ut på. Opplæringsloven kapittel 4A inneholder egne rettigheter når det gjelder VGO for voksne. Etter opplæringsloven § 13-3 skal fylkeskommunen også gi tilbud til søkere uten rett etter § 3-1 eller § 4A-3.

Figur 3.2 Antall elever på studieforbereidende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer 2013. Kilde: KOSTRA.



Tilbudsstrukturen i VGO består av 12 forskjellige utdanningsprogrammer på første trinn (Vg1).²¹¹ Alle utdanningsprogrammer har fellesfag (norsk, matematikk, naturfag, engelsk, samfunnsfag og kroppsøving), men omfanget varierer mellom studieforbereidende og yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Innenfor de 12 utdanningsprogrammene er det mulig å velge blant ulike programområder på Vg2 og Vg3. På yrkesfag er det 55 mulige programområder på Vg2 som leder fram til rundt 190 ulike sluttkompetanser.

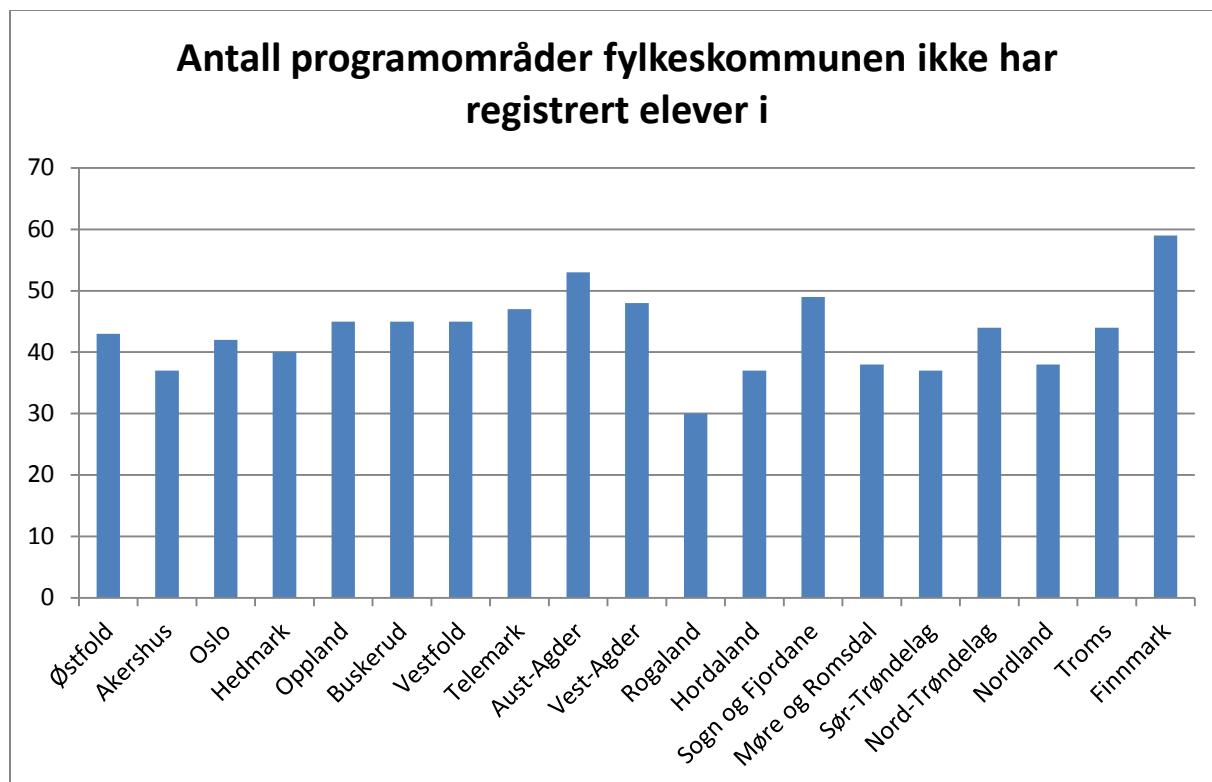
Etter Vg2 fortsetter elevene på det samme utdanningsprogrammet, enten i skole eller i to års opplæring og verdiskapning i bedrift (læretid) i yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Fylkeskommunen har ansvar for å godkjenne og følge opp lærebedrifter, samt godkjenne lærekontrakter. Opplæringsloven bygger på en forutsetning om at fylkeskommunene skal bidra til å formidle opplæring i bedrift. Det krever ikke bare samhandling mellom fylkeskommunenes skoler, men også dialog med arbeidslivet og langsiktig planlegging for å tilpasse yrkesopplæringen til elevenes ønsker og arbeidslivets behov. Fylkeskommunene samarbeider i stor grad med eksterne regionale aktører. NAV og Innovasjon Norge er de hyppigste samarbeidspartnerne, men det samarbeides også med NHO regionalt og fylkets høyskoler.²¹²

²¹¹ VGO består av tre studieforbereidende utdanningsprogrammer (idrettsfag, musikk, dans og drama og studieforbereidende) og ni yrkesfaglige utdanningsprogrammer (bygg- og anleggsteknikk, design og håndverk, elektrofag, helse- og oppvekstfag, medier og kommunikasjon, naturbruk, restaurant- og matfag, service og samferdsel og teknikk og industriell produksjon).

²¹² Se Anne-Britt Ruderaas og Øystein Imset (2014) *Kompetansetilgang i regionale arbeidsmarkeder*. Maximite AS og Relevant!

Tilbudsstrukturen er omfattende og fylkeskommunene tilbyr i dag ikke alle programområder. Figur 3.3 viser hvor mange av 102 programområder fylkeskommunene ikke har registrert elever på. Selv om antallet varierer, har alle fylkeskommuner et relativt stort antall programområder hvor det ikke er elever. Dette kan enten skyldes at tilbudet ikke gis eller at ingen/for få elever har søkt. Det er nærliggende at dimensjoneringen av VGO i det enkelte fylket bygger på erfaringer med søkningen til de ulike programområdene.

Figur 3.3 Antall (av 102) programområder det ikke er registrert elever på i de ulike fylkene i 2013.²¹³ Bakgrunnstall: Kunnskapsdepartementet

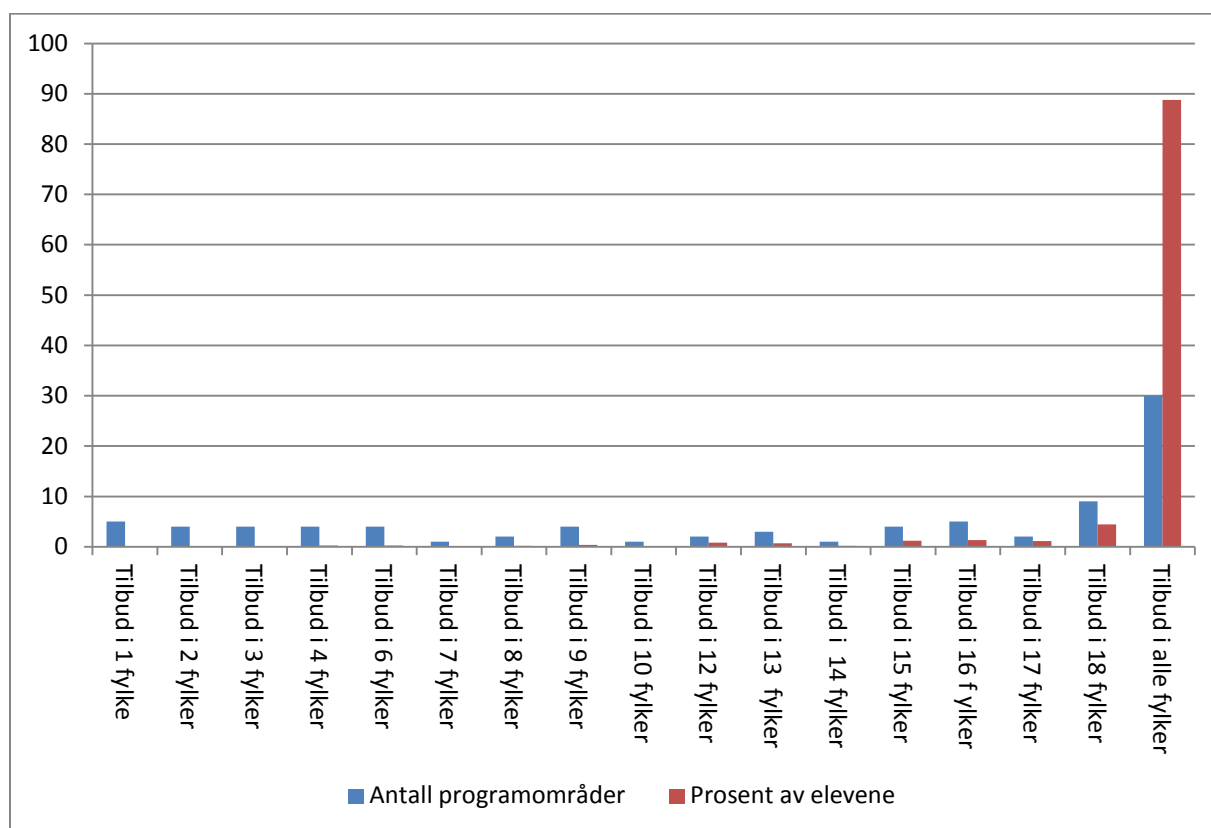


Figur 3.3 viser at ingen fylkeskommuner har aktive tilbud på alle programområder. Det er 30 programområder som tilbys av alle 19 fylkeskommuner. De øvrige programområdene tilbys bare av et utvalg fylkeskommuner. Noen fag tilbys bare av én fylkeskommune, andre av flere fylkeskommuner. Figur 3.4 viser hvordan utdanningstilbudet fordeler seg mellom fylkeskommunene og hvordan elevene fordeler seg på tilbudene. Figuren viser at nesten 90 prosent av elevene går på ett av de 30 programområdene som tilbys i alle fylker

²¹³ Det er tatt utgangspunkt i elevtall per 1.10.2013, og hvilke fylker som har elever på de ulike programområdene. Vg1 er ikke med. Det ligger inne noen programområder fra Vg4 i tillegg til Vg2 og Vg3. Elevene på Vg1 går på brede programfag som tilbys i alle fylkeskommuner, men er ikke med i tallene her. Det er bare tatt med elever som deltar i undervisningen eller er tatt inn som elev ved skolen (elevstatus E). Eleven følger ordinær læreplan og skal ha alle timene og skal ha standpunkt karakter. Privatister, voksne m.fl. er utelatt. Både offentlige og private skoler, skoler på Svalbard og i utlandet er med i materialet. Det er 102 gyldige programområde koder på Vg2, Vg3 og Vg4 i læreplandatabasen GREP. Tallet 102 refererer seg til tilbud som er aktive de aktuelle årene.

– og altså har utdanningstilbud i bostedsfylket. Om lag 5 prosent av elevene går på de 43 minst populære programrådene (som tilbys av mellom 1 og 16 fylkeskommuner).

Figur 3.4 Hvor mange programområder på Vg2 og Vg3 som tilbys av fylkeskommunene og hvor stor andel av elevene som går på programområder fylkeskommunene tilbyr. Tall for 2013. Kilde: Kunnskapsdepartementet



Den statlige styringen av VGO har i hovedtrekk vært stabil over en årrekke. Juridisk rammestyring er utgangspunktet (blant annet målformulerte læreplaner) og Kunnskapsdepartementet har generelt vært opptatt av å unngå detaljstyring. Det blir likevel et definisjonsspørsmål hva som er rammestyring. Reglene om klassestørrelse ble gjort mer rammepreget i 2003,²¹⁴ mens det for eksempel er saksbehandlingskrav når det gjelder spesialundervisning og elevenes skolemiljø. Reglene om vurdering av elevene har blitt mer krevende, blant annet for å sikre likebehandling. Det er relativt nytt at kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide en intern årsrapport som drøftes av kommunestyret/fylkestinget knyttet til frafall, læringsutbytte og læringsmiljø, men også denne reguleringen er i en viss forstand rammepreget.

VGO er i all hovedsak finansiert gjennom fylkeskommunenes frie inntekter. Staten har imidlertid øremerket om lag 2 milliarder kroner til enkelte VGO-formål. I tillegg er private videregående skoler som er godkjent etter privatskoleloven, finansiert med direkte statlig tilskudd.

²¹⁴ Se Ot.prp. nr. 67 (2002–2003).

3.8.2 Relevante kriterier for god oppgaveløsning

Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse

Det er i underkant av 200 000 elever i VGO. I tillegg kommer 39 000 lærlinger.²¹⁵ 92 prosent av alle 16–18-åringene er elever i VGO eller lærlinger.²¹⁶

Av de 200 000 elevene går om lag 14 500 elever i private skoler. Andelen elever i private videregående skoler har vært relativt stabil de senere årene (6,5 prosent i 2013), men det har vært en viss vekst i løpet av den siste tiårsperioden (4,7 prosent i 2003). Om lag 75 prosent av elevene i private videregående skoler går på studieforbereidende utdanningsprogrammer. Fylkeskommunene står med andre ord for en større andel yrkesfaglig opplæring enn de private videregående skolene.

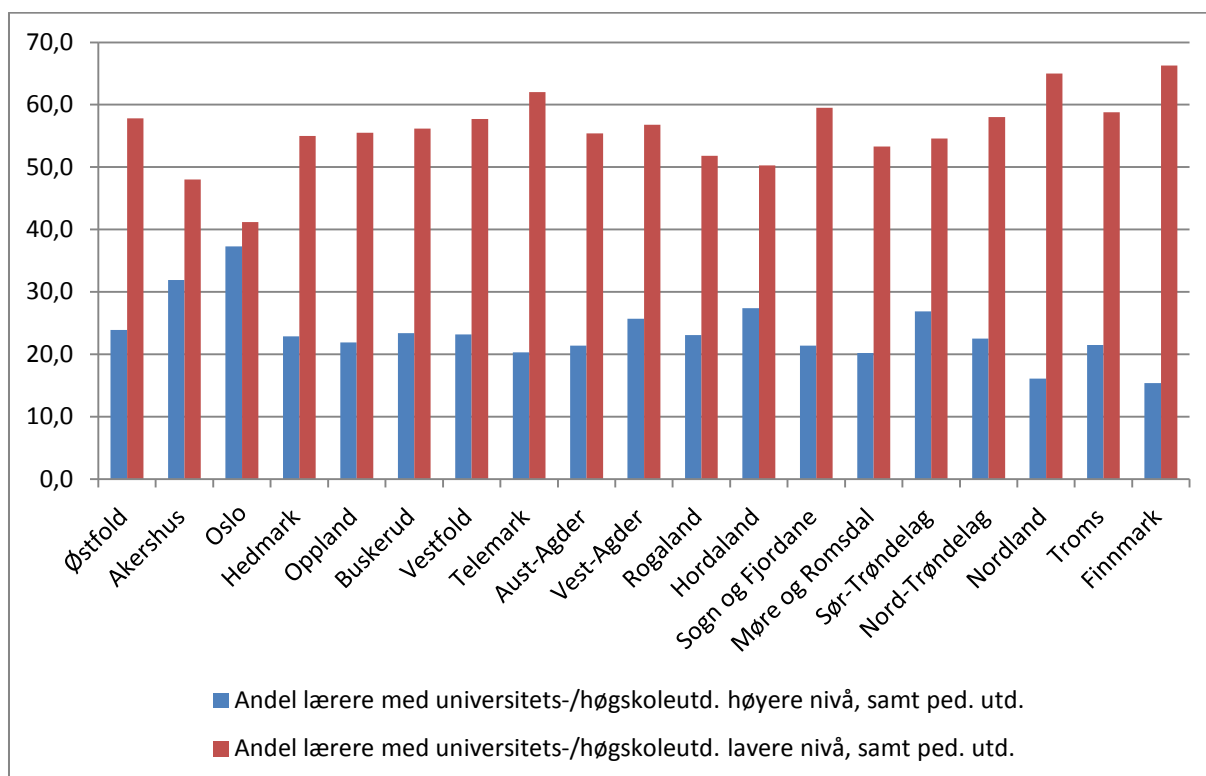
Om lag 26 000 lærere arbeider ved de om lag 350 fylkeskommunale videregående skolene. Samlet er det 39 000 ansatte knyttet til VGO i fylkeskommunene. Det er behov for faglærere i videregående skoler, også på de mindre fagene med krav om spesialisert kunnskap. Fordi lærerne i VGO har andre typer høyere utdanning, har de alternative karrieremuligheter utenfor skolen i større grad enn i grunnskolen. Figur 3.5 viser at det er en høy andel lærere med høyere utdanning i alle fylkeskommunene. Det er imidlertid variasjoner innad i fylkene.²¹⁷

²¹⁵ Tallet omfatter både lærlinger og lærekandidater. En lærekandidat har mål om å ta et kompetansebevis som er mindre omfattende enn fag- eller svennebrev.

²¹⁶ KD har ikke oversikt over antallet tjenestemottakere utenfor skolene og lærlingordningen. Denne gruppen inkluderer elever som får opplæring mens de er på barnevernsinstitusjoner, sykehus, rusinstitusjoner og i fengsel. Noen ganger kan opplæringen foregå på institusjonen, andre ganger på en ordinær skole.

²¹⁷ Utdanningsdirektoratet, temanotat 2011:1 ”Små kommuner og skoleeierrollen”.

Figur 3.5 Andelen (prosent) lærere i VGO med pedagogisk utdanning fordelt på lærere med høyere utdanning på høyere og lavere nivå.²¹⁸ Kilde: KOSTRA



Det varierer mellom fylkene hvor stor andel av elevene som fullfører VGO, se figur 3.6. Frafallsutfordringen er størst i de yrkesfaglige utdanningsprogrammene,²¹⁹ men av dem som begynner som lærlinger, oppnår 80 prosent fag- eller svennebrev.²²⁰ Noen fylker har lav fullføring i VGO (fullført og bestått innen fem år): Finnmark, Nordland, Troms, Østfold og Hedmark. De som har høyest andel elever som fullfører VGO er Sogn og Fjordane, Oslo og Akershus, men Møre og Romsdal, Rogaland og Vest-Agder ligger også høyt.²²¹ En studie viser at geografisk nærhet til utdanningstilbudet øker sannsynligheten for å fullføre VGO, spesielt for fullføring på normert tid.²²² Fullføring og redusert frafall er et sentralt skolepolitisk mål.

²¹⁸ Lærere uten pedagogisk utdanning og uten høyere utdanning er ikke med i tallene, som altså ikke summerer seg til 100 prosent.

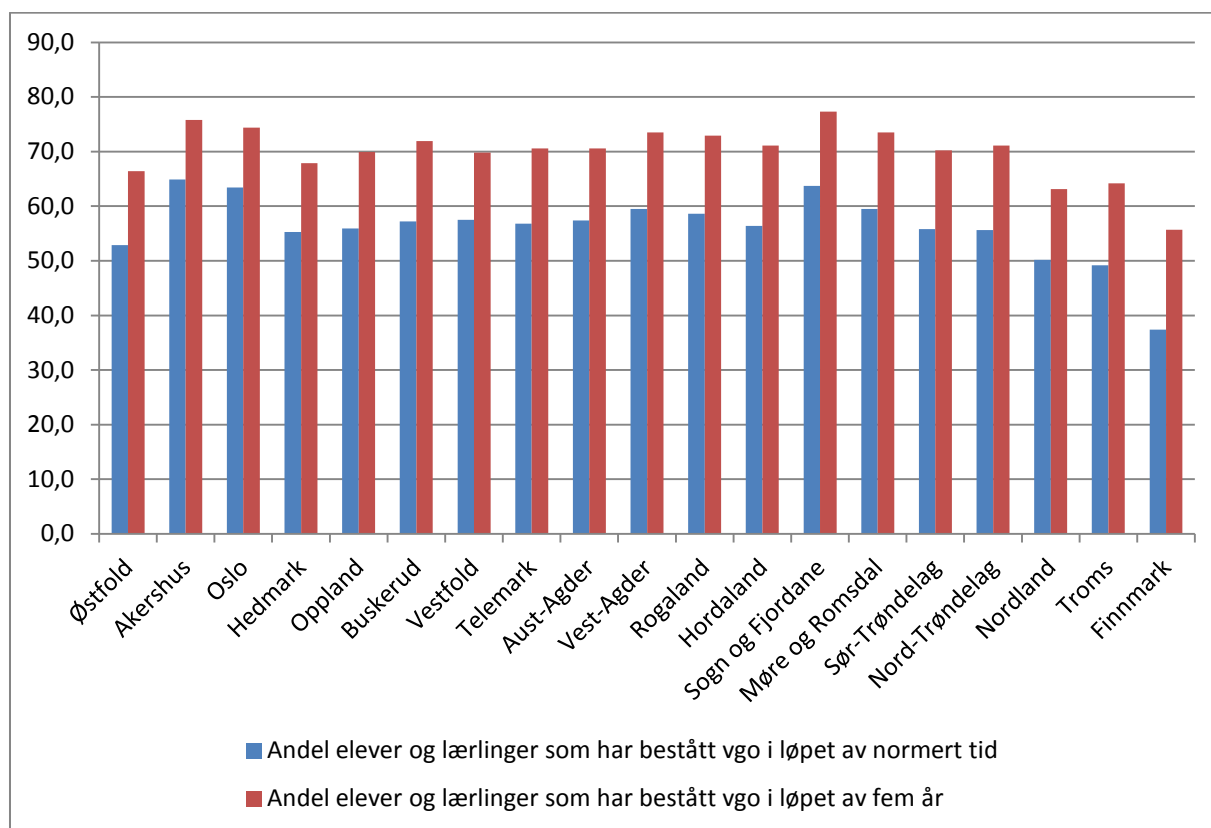
²¹⁹ Landsgjennomsnittet for fullført VGO i løpet av fem år er 71 prosent (KOSTRA 2013), mens bare 32 prosent av dem som startet på yrkesfag har oppnådd yrkeskompetanse/fag-/svennebrev i løpet av fem år.

²²⁰ Utdanningsdirektoratet: *Utdanningsspeilet 2014 – Tall og analyse av barnehager og grunnsoppleringen i Norge*. Punkt 6.6

²²¹ Utdanningsdirektoratet, Skoleporten.

²²² Falch, T., L.-E. Borge, P. Lujala, O.H. Nyhus og B. Strøm (2010): *Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring*. SØF-rapport nr. 03/10, Senter for økonomisk forskning AS.

Figur 3.6 Andel elever og lærlinger som har bestått VGO fordelt på normert tid og fem år. Tall fra 2013. Kilde: KOSTRA



At andelen som fullfører og består er høyere i studieforbereende enn i yrkesfag, kan forklares med at det er flere elever med mange grunnskolepoeng som begynner i studieforbereende. Elever med likt antall grunnskolepoeng har omtrent like stor sannsynlighet for å fullføre enten de går på yrkesfag eller på studieforbereende.²²³

Forskning viser at kunnskapsnivået fra grunnskolen målt ved karakternivå er den viktigste faktoren til suksess i VGO. Skolens resultater er altså avhengig av elevgrunnlaget skolen har.²²⁴

Senter for økonomisk forskning (SØF) har sett på om skolekvalitet samvarierer med skolestørrelse og utdanningsprogram – innenfor og på tvers av fylker (skoleeier). De finner en positiv sammenheng mellom skolestørrelse og fullføring, men ingen sammenheng mellom skolestørrelse og norskprestasjoner. Skolekvaliteten er høyere på skoler med høy andel elever på studieforbereende programmer, men sammenhengen gjelder for norskprestasjonene, ikke for fullføring. Fylkene med høyest gjennomsnittlig skolekvalitet er Oslo, Rogaland og Aust- og Vest-Agder. For å finne ut om fylkeskommunene lykkes med skolene i fylket sitt, har SØF sett på variasjoner mellom skolene i fylket. Det er stor spredning i alle fylker. Dette gjelder også mellom skolene i

²²³ Utdanningsdirektoratet: *Utdanningsspeilet 2014 – Tall og analyse av barnehager og grunnpøpleringen i Norge*. Punkt 6.3

²²⁴ Falch, T og Strøm, B: *Kvalitetsforskjeller mellom videregående skoler?* Tidsskrift for Samfunnsforskning 2013, årgang 54, s 437–462.

Oslo, selv om skolekvaliteten her generelt ligger høyt. Skoleeier ser ut til å være viktig, men forskningen gir ikke svar på om det skyldes styringsopplegg overfor skolene, ulike inntaksregler eller ulik tilgang på kompetente lærerressurser. En forklaring kan blant annet ligge i at tilgangen på jobber uten formelle utdanningskrav varierer systematisk mellom geografiske områder.²²⁵ En annen forklaringsfaktor kan være ulik kultur for læring.²²⁶

Oslo kommune har både kommunale og fylkeskommunale oppgaver og har dermed et helhetlig ansvar for grunnskole og VGO. Oslo kommune kommer godt ut på skolerresultater.²²⁷ At Oslo har ansvar både for grunnskolen og VGO skiller Oslo fra de andre kommunene og fylkeskommunene, men Kunnskapsdepartementet har ikke grunnlag for å konkludere med at det helhetlige ansvaret er årsaken til Oslos resultater.²²⁸ Oslos resultater kan for eksempel også skyldes elevenes sosioøkonomiske bakgrunn eller trekk ved måten skolene eller skoleeier arbeider på (for eksempel kultur og ledelse). Selv om det skulle være mulig å fastslå at det er sammenheng mellom positive elevresultater i Oslo og det forhold at Oslo har ansvaret både for grunnskolen og VGO, er det ikke gitt at det samme resultatet vil kunne oppnås av andre kommuner med et tilsvarende ansvar, for eksempel dersom de skulle være avhengig av interkommunalt samarbeid for å løse oppgaven.²²⁹

Fylkeskommunene har drevet VGO lenge og har hatt lang tid til å tilpasse skolestruktur og styringen av skolene. Tilgangen på personalressurser ser ut til å være god over hele landet, men det kan være utfordringer lokalt. Det er ikke fullt ut forklart hvorfor resultatene og fullføringsgraden varierer, men elevbakgrunn peker seg ut blant forklaringene.

Effektiv tjenesteproduksjon

Det varierer hvor store sentraladministrative ressurser fylkeskommunene oppgir at de har knyttet til VGO, fra seks til 90 årsverk.²³⁰ Gjennomsnittlig er stabene på 30 personer.

²²⁵ Se Borge, L.-E., Falch, T. og Strøm, B. (2011): *Fullføring av videregående opplæring: kan vi forklare variasjonen mellom fylker og regioner?* Samfunnsøkonomen. 125:22-32, se også Falch, T. og Strøm, B.: *Kvalitetsforskjeller mellom videregående skoler?* Tidsskrift for Samfunnsforskning 2013, årgang 54, side 437–462, særlig side 458.

²²⁶ Se Markussen, E. m.fl. (2012): *Om bortvalg, gjennomføring og kompetanseoppnåelse i videregående skole i Finnmark skoleåret 2010-2011*. Rapport 10/2012. NIFU

²²⁷ For eksempel viser nasjonale prøver 2013 at Oslo, sammen med Sogn og Fjordane, har færrest elever på laveste mestringsnivå i regning og at Oslo ligger godt over nasjonalt snitt både for 5. trinn og 8. trinn.

²²⁸ Utvalget har med bistand fra Kunnskapsdepartementet sett på organiseringen av VGO i Danmark og Sverige hvor ansvaret ligger til staten og til kommunene. Heller ikke i Danmark og Sverige finnes det, så langt utvalget kjenner til, forskning som isolerer effekten av helhetlig ansvar for grunnskole og VGO.

²²⁹ Bonesrønning, Vaag Iversen og Pettersen: *Kommunal skolepolitikk etter Kunnskapsløftet, Med spesielt fokus på økt bruk av spesialundervisning* (SØF-rapport nr. 07/10). Bonesrønning, Vaag Iversen og Pettersen: *Kommunal variasjon i elevresultater, ressursinnsats og styringssystemer* (SØF-rapport nr. 04/12).

²³⁰ KS' PAI-register og årsmeldingen til Utdanningsetaten i Oslo kommune. KS' PAI-register har et tall på VGO-administrasjon for Oslo som overgår antallet sentralt ansatte i Utdanningsetaten slik det framgår av årsmeldingen. Utvalget har derfor lagt til grunn at VGO-administrasjonen sentralt i Oslo utgjør en andel av

Fagmiljøet sentralt i fylkeskommunene er relativt begrenset med tanke på at det er om lag 26 000 lærere i VGO.

Økonomisk soliditet

Fylkeskommunene utenom Oslo hadde brutto driftsinntekter på om lag 68 milliarder kroner i 2013.²³¹ Samlede netto driftsutgifter i 2013 til VGO var i underkant av 30 milliarder kroner, det vil si litt under halvparten av virksomheten. Primærkommunene utenom Oslo hadde i 2013 samlede brutto driftsutgifter på i underkant 300 milliarder kroner.²³² Dersom kommunene skulle få ansvar for VGO, ville dette innebære volumøkning på om lag 10 prosent av virksomheten til kommunene. Ved en oppgaveoverføring vil et utgangspunkt kunne være at kommunene overtar skolebyggene innenfor egne grenser og tilhørende gjeld fra fylkeskommunen. Kommunesektorens samlede gjeld vil være uendret, men gjelden til enkeltkommuner kan bli høyere.

Driftsutgifter og lønnskostnader per elev er høyere i yrkesfaglige utdanningsprogrammer enn i studieforbredende.²³³ Det ser ut til at de rimeligste programområdene velges av flest elever i sentrale strøk (studieforbredende), mens de dyrere programområdene velges av flere elever i mindre sentrale strøk (yrkesfaglig). Inntektssystemet for fylkeskommunene tar hensyn til at antallet elever i rimelige og dyre utdanningsprogrammer varierer mellom fylkeskommunene, jf. figur 3.2.²³⁴

Valgfrihet

91 prosent av elevene fikk innfridd førsteønsket sitt ved opptak til VGO skoleåret 2014–15. Prosenten varierer noe mellom fylkene, fra 85 prosent i Østfold til 92 prosent i Oslo. Elever som får innfridd førstevalget har bedre progresjon i VG 2 og VG3.²³⁵ De som har svake karakterer fra ungdomsskolen er de som oftest ikke får innfridd førsteønsket, og de får oftere dårligere karakter på VGO. Det er ikke nødvendigvis om førstevalget innfris, men også underliggende ferdigheter, som forklarer ulikheter i progresjon.

de sentralt ansatte som tilsvarer forholdet mellom grunnskoleelever og VGO-elever/lærlinger i Oslo, det vil si 166 ansatte x faktor 0,36. I brev fra Hordaland fylkeskommune til KMD 14. januar 2014 sies det at opplæringsavdelingen sentralt i fylkeskommunen har 140 ansatte, men dette tallet ligger ikke i KS' PAI-register (som sier 78 ansatte).

²³¹ TBU-rapport mai 2014 vedlegg 1, tabell 1.3

²³² TBU-rapport mai 2014, vedlegg 2, tabell 2.1

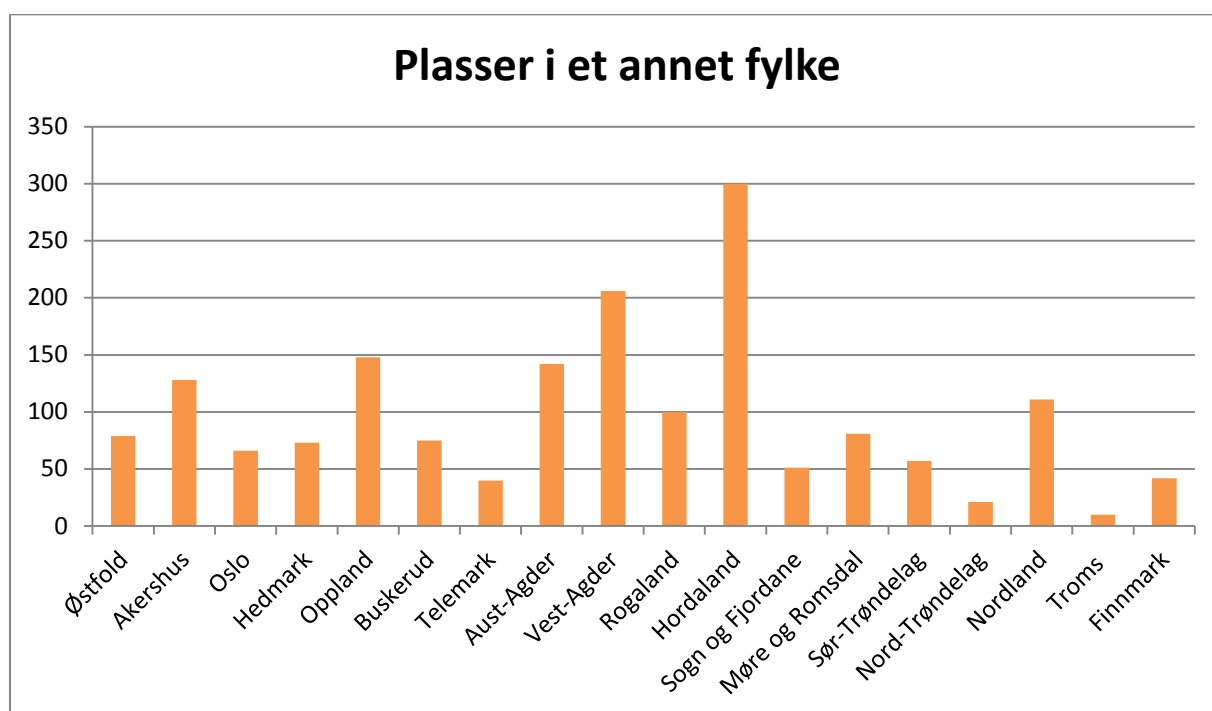
²³³ Korrigerte brutto driftsutgifter per elev i studieforbredende utdanningsprogram: kr 118 671 (av dette lønn kr 73 94). Korrigerte brutto driftsutgifter per elev i yrkesfaglige utdanningsprogram: kr 145 302 (av dette lønn kr 96 168).

²³⁴ På grunn av høye kostnader blir elever på programområdet musikk, dans, drama tatt med blant yrkesfagene når overføringene i inntektssystemet til fylkeskommunene beregnes, selv om det er et studieforbredende programområde.

²³⁵ Støren, L.A. m.fl (2007): *Og hvem stod igjen...?* Rapport NIFU 14/2007 og Markusson, E. (2008): *Borvalg og kompetanse*. Rapport NIFU 13/2008.

Elevenes valgfrihet påvirkes av tilbudet og opptakspraksis i fylket. Skolevalget er fritt (karakterbasert inntak) i Aust-Agder, Buskerud, Finnmark, Hordaland, Møre og Romsdal, Oppland, Oslo, Rogaland, Sogn og Fjordane og Vestfold. I Akershus er skolevalget fritt innenfor tre regioner i fylkeskommunen. Skolevalget er styrt (geografibasert inntak) i Hedmark, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Telemark, Troms, Vest-Agder og Østfold. Fylkeskommunene samarbeider om elevtilbudet. Noen steder søker elever direkte på plass i andre fylker, mens andre fylkeskommuner kjøper plasser og tilbyr dem til elever fra eget fylke. Antall kjøpte plasser varierer mellom fylkene, se figur 3.7.

Figur 3.7 Plasser fylkeskommunene har kjøpt i andre fylker. Tall for Vestfold foreligger ikke.²³⁶ Bakgrunnstall: Kunnskapsdepartementet



En viss andel av elevene pendler over kommunegrensene for å gå på VGO. Innpendlingen til storkommunene er større enn utpendlingen, se tabell 3.2. Også lærlinger pendler over kommunegrensene. Det er tenkelig at pendlermønsteret til lærlinger samsvarer med arbeidsreiser for øvrig, men utvalget kjenner ikke til data som beskriver pendlingsmønsteret til lærlinger.

Andelen elevene som enten bor eller går på VGS i de store byene, utgjør en vesentlig del av elevmassen i fylket. Over halvparten av elevene i Hordaland, Sør-Trøndelag og Vest-Agder går på skole i henholdsvis Bergen, Trondheim og Kristiansand. Om lag 30 prosent

²³⁶ Kunnskapsdepartementet har data om kjøpte plasser og gjesteelevgaranti for skoleåret 2013–14, basert på spørring av inntakskontoret i fylkeskommunene. Fylkeskommunene har ikke oversikt over elever som søker andre fylker direkte. Tallene for gjesteelevgaranti viser elever som fikk innvilget garanti fra hjemfylket, og i tillegg fikk tilbud om plass i et annet fylke (slik at kjøpet av plass gjennomføres). Når et fylke kjøper skoleplass av et annet fylke, er det fylket som har kjøpt plassene som foretar inntaket, mens ved gjesteelevgaranti vil det være elevens karakterer som avgjør om vedkommende kommer inn.

av elevene i Buskerud bor eller går på skole i Drammen. Samme prosent gjelder for Stavanger og Rogaland.

Tabell 3.2 Innpendling og utpendling til VGO i Bergen, Drammen, Kristiansand, Oslo, Stavanger og Trondheim. Beregnet innpendling til VGO dersom byene utenom Oslo slås sammen med de tre kommunene med størst innpendling av VGO-elever²³⁷ Bakgrunnstall: Utdanningsdirektoratet

By	Bergen	Drammen	Kristiansand	Oslo	Stavanger	Trondheim
Elever som går på skole i kommunen ²³⁸	12368	3119	3981	20846	5456	7380
- Prosent av elevene i fylket ²³⁹	59 %	30 %	55 %		31 %	63 %
Bor i kommunen, skole i kommunen	9987	1783	3148	18321	3472	6197
- Prosent	77 %	50 %	75 %	87 %	53 %	81 %
Bor i kommunen, skole utenfor	571	452	217	331	1101	252
- Prosent utpendling	4 %	13 %	5 %	2 %	17 %	3 %
Skole i kommunen, bolig utenfor	2381	1336	833	2525	1984	1183
- Prosent innpendling	18 %	37 %	20 %	12 %	30 %	16 %
Antall skoleelever fra de tre største innpendlingskommunene	1349	1014	660		1298	654
Gjenstående innpendling fra fylket	1032	322	173		686	529
- Prosent innpendling ²⁴⁰	8 %	10 %	4 %		13 %	7 %

²³⁷ Tallene omfatter elever en kjenner skole- og bostedskommune til. Et mindre antall elever er ikke med i tallene. Det er sannsynlig at en del av elevene som er folkeregistrert i en annen kommune enn skolekommunen ikke pendler regelmessig mellom hjem og skole, men har flyttet midlertidig til skolestedet. For byene utenom Oslo omfatter tallene elever som har 1) skole og bolig i kommunen 2) har skole i kommunen og bolig innenfor fylket eller 3) bolig i kommunen og skole i fylket. For Oslo omfatter tallene elever som enten har bolig eller skole i Oslo, det vil si at Oslo-elever med skole hvor som helst i landet er regnet med, blant annet i tallet for utpendling.

²³⁸ Tallet omfatter elever som får VGO ved skole innenfor Bergen kommunes grenser. Elever bosatt i kommunen som går på skole i andre kommuner er ikke regnet inn.

²³⁹ Antall elever (ikke lærlinger eller lækandidater) i fylkene i 2013: Hordaland 20845; Buskerud 10275; Vest-Agder 7234; Rogaland 17688; Sør-Trøndelag 11675. Kilde: KOSTRA

²⁴⁰ Grunnlaget for utregning av prosenten er tallet for elever som i dag går på skole i de fem kommunene med dagens grenser. Dermed blir prosenten før og etter sammenslåing sammenlignbar. Mer presise tall for inn- og utpendlingen fra de sammenslåtte kommunene krever data utvalget ikke har hatt tilgjengelig, men tabell 3.1 antas å gi et bilde av effektene.

Utvalget har gjort en beregning av endringene i pendlingsmønster, gitt en sammenslåing med de tre kommunene som har størst innpendling av VGO-elever. Grunnlaget for beregningen er tall som Kunnskapsdepartementet har skaffet til veie for hvor mange elever som pendler fra de enkelte kommunene innenfor fylket til VGO i Bergen, Drammen, Kristiansand, Stavanger og Trondheim.²⁴¹ Utvalget har beregnet ut fra en sammenslåing av byene og de tre kommunene med størst innpendling:

- Bergen+ = Bergen, Askøy, Fjell, Os
- Drammen+ = Drammen, Lier, Nedre Eiker, Røyken
- Kristiansand+ = Kristiansand, Songdalen, Søgne, Vennesla
- Stavanger+ = Randaberg, Sandnes, Sola, Stavanger
- Trondheim+ = Klæbu, Malvik, Melhus, Trondheim²⁴²

Konsekvensene av endret opptaksområde for inn- og utpendlingen av VGO-elever framgår av tabell 3.2. Ved sammenslåing går som ventet inn- og utpendlingen til VGO ned.²⁴³

²⁴¹ Pendling over fylkesgrensene er ikke med i tallene. Tall per 1. oktober 2013. Kilde: Utdanningsdirektoratet.

Innpendling til Bergen fra Hordaland (bostedskommune og antall elever): Askøy 571, Fjell 567, Os 211, Osterøy 135, Lindås 128, Vaksdal 105, Meland 100, Austevoll 88, Sund 64, Øygarden 55, Samnanger 50, Voss 36, Kvam 32, Fusa 32, Radøy 29, Kvinnherad 27, Tysnes 24, Stord 22, Odda 16, Masfjorden 16, Ullensvang 14, Austrheim 12, Fedje 11, Fitjar 7, Bømlo 6, Eidfjord 5, Etne 4, Sveio 4, Ulvik 4, andre kommuner 6.

Innpendling til Drammen fra Buskerud (bostedskommune og antall elever): Nedre Eiker 531, Lier 346, Røyken 137, Øvre Eiker 125, Hurum 73, Kongsberg 50, Modum 31, Flesberg 8, Ringerike 6, Hol 6, Sigdal 6, Rollag 6, Gol 3, Ål 3, andre kommuner 5.

Innpendling til Kristiansand fra Vest-Agder (bostedskommune og antall elever): Søgne 369, Songdalen 179, Vennesla 112, Mandal 67, Marnardal 25, Lyngdal 18, Hægebostad 14, Farsund 9, Åseral 9, Kvinesdal 9, Lindesnes 8, Flekkefjord 7, andre kommuner 7.

Innpendling til Stavanger fra Rogaland (bostedskommune og antall elever): Sandnes 646, Sola 417, Randaberg 235, Klepp 100, Strand 90, Time 86, Rennesøy 86, Hå 63, Eigersund 49, Gjesdal 49, Karmøy 31, Finnøy 30, Suldal 21, Hjelmeland 20, Tysvær 14, Haugesund 9, Sauda 8, Kvitsøy 7, Forsand 6, Lund 4, Bjerkreim 4, Vindafjord 4, andre kommuner 5.

Innpendling til Trondheim (bostedskommune og antall elever): Klæbu 268, Malvik 210, Melhus 176, Rissa 81, Skaun 72, Orkdal 45, Oppdal 39, Ørland 27, Røros 26, Midtre Gauldal 25, Selbu 25, Hitra 24, Bjugn 22, Frøya 20, Åfjord 20, Hemne 18, Roan 13, Meldal 12, Holtålen 12, Agdenes 11, Osen 11, Rennebu 11, Tydal 10, Snillfjord 5.

²⁴² Disse fem områdene har over 100 000 innbyggere. Bergen, Askøy, Fjell, Os = 341 000 innbyggere. Drammen, Lier, Nedre Eiker, Røyken = 135 000 innbyggere. Kristiansand, Songdalen, Søgne, Vennesla = 117 000 innbyggere. Randaberg, Sandnes, Sola, Stavanger = 238 000 innbyggere. Klæbu, Malvik, Melhus, Trondheim = 217 000 innbyggere.

²⁴³ Innpendlingen blir gjennomsnittlig på 7,7 prosent (mot 24,3 prosent til dagens fem kommuner) og utpendlingen på 1,8 prosent (mot 8,5 prosent til dagens fem kommuner). Selv om prosenten som pendler inn og ut går ned, vil det for eksempel være over 1000 elever (8 prosent) av elevene som pendler inn til VGO i Bergen og de tre andre kommunene som ses under ett her. Dette skyldes blant annet at 100 eller flere elever pendler fra Lindås, Meland, Osterøy, Vaksdal til VGO i Bergen. Elever pendler inn fra 28

Nedgangen i pendlingen peker i retning av at VGO-tilbudet i fylket for øvrig i begrenset grad er avhengig av VGO-tilbudet i de sentrale byområdene (forstått her som fylkeshovedstaden og de tre kommunene med størst innpendling til VGO).²⁴⁴

Utvalget har kartlagt utdanningsprogrammene som tilbys i fylkene Buskerud, Hordaland, Rogaland, Sør-Trøndelag og Vest-Agder fordelt på kommunene skolene ligger i. Kartleggingen gjør det mulig å vise hvor stor bredde det er i utdanningstilbudet innenfor VGO i ulike deler av fylket. Kartleggingen gjelder utdanningsprogram, ikke programområder. Utvalget har sett utdanningstilbudet innenfor VGO som tilbys i ”fylkeshovedstaden” sammen med tilbudet i de kommunene med høyest innpendling av VGO-elever, jf. ovenfor. Tilbudet i disse tre utvidede fylkeshovedstedene er i tabell 3.2 sammenholdt med kommunene i fylket for øvrig. Beregningen viser at elevtallet i de utvidede fylkeshovedstedene er større enn i fylket for øvrig, med unntak av Buskerud og Drammen+ som er om lag like store. Beregningen viser også at utdanningsprogrammene innenfor VGO tilbys ved like mange eller flere utdanningssteder i fylket for øvrig enn i de utvidede fylkeshovedstedene, med unntak av Vest-Agder hvor utdanningstilbudet i fylket for øvrig er noe lavere enn i Kristiansand+. Til sammen viser beregningen i tabell 3.3 at fylkeskommunene har dimensjonert et bredt utdanningstilbud både i og rundt fylkeshovedstaden og i fylket for øvrig.

kommuner i Hordaland til VGO i dagens Bergen. Utpendlingen vil heller ikke forsvinne helt fordi 181 elever pendler fra dagens Bergen til VGO i Lindås og 76 til Voss. Elever pendler fra dagens Bergen til VGO i 14 kommuner ellers i Hordaland.

²⁴⁴ Utpendlingen fra de utvidede ”fylkeshovedstedene” er relativt begrenset: Bergen+ 3 %, Drammen+ 3 %, Kristiansand+ 1 %, Stavanger+ 2 % og Trondheim+ 1 %. Tallet for elever til sammen er det samme som er brukt i tabell 3.1 slik at prosenttallene har samme grunnlag. Tallene for utpendling fra Drammen omfatter bare pendling til Lier og Røyken. Ingen elever pendler fra Drammen til Nedre Eiker. Det er heller ingen elever som pendler fra Kristiansand til Songdalen eller fra Trondheim til Klæbu.

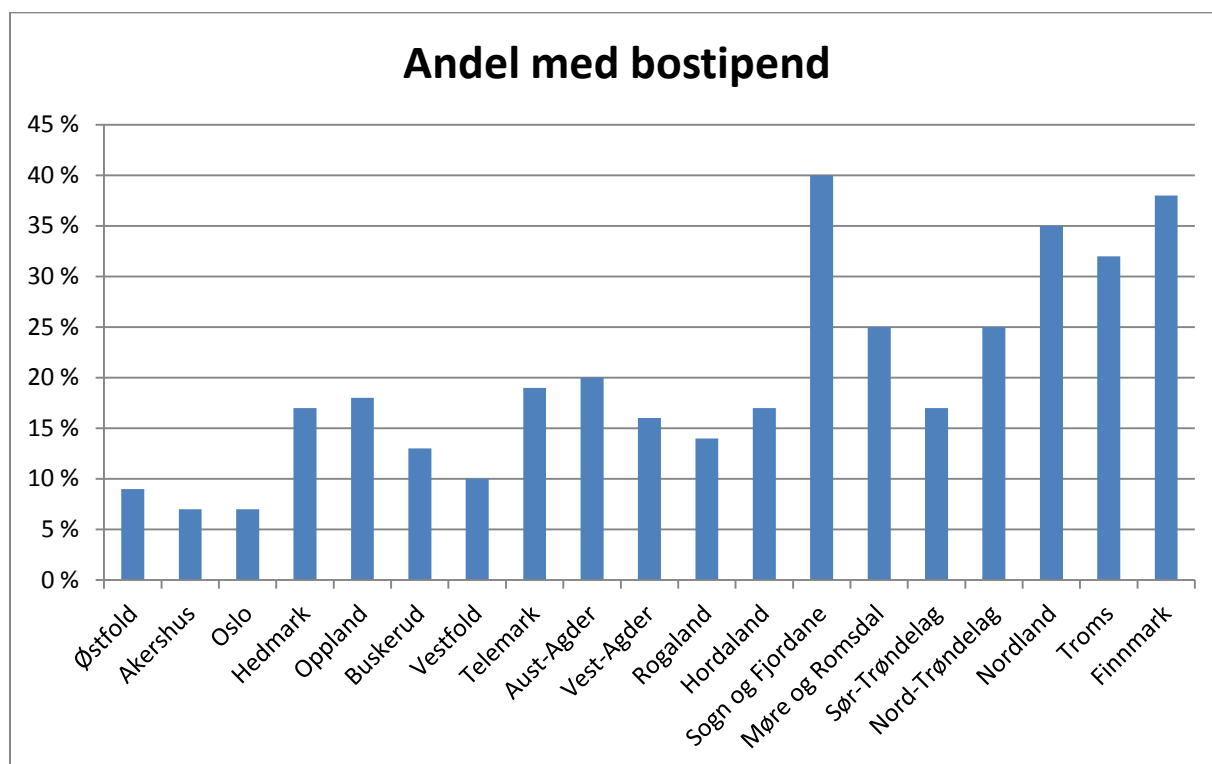
Tabell 3.3 Utdanningssteder i Buskerud, Hordaland, Rogaland, Sør-Trøndelag og Vest-Agder hvor utdanningsprogrammer innenfor VGO tilbys fordelt på kommunene hvor skolen ligger (utvidede fylkeshovedsteder og fylket for øvrig). Tabellen omfatter bare fylkeskommunale skoler.²⁴⁵ Bakgrunnstall: Skoleporten og SSB.

	Drammen +	Buskerud	Bergen+	Hordaland	Stavanger +	Rogaland	Trondheim+	Sør-Trøndelag	Kristiansand+	Vest-Agder
Elever	4565	4615	12131	5984	9362	6806	7745	3034	4645	2062
Studieforb.	5	8	23	16	13	14	10	12	6	3
Idrettsfag	2	4	3	5	4	4	4	3	1	2
Musikk, dans og drama	1	3	2	2	2	1	4	2	1	1
Bygg- og anleggsteknikk	2	5	7	9	5	6	6	10	2	3
Design og håndverk	4	4	5	7	3	2	3	3	2	2
Elektrofag	3	5	8	10	4	7	6	6	2	3
Helse- og sosialfag	3	6	14	12	5	9	7	11	3	3
Medier og kommunikasjon	2	3	5	3	5	4	4	2	2	1
Naturbruk	0	3	1	4	1	2	2	2	1	0
Restaurant- og matfag	1	4	5	5	2	3	4	5	3	2
Service og samferdsel	4	6	8	5	3	6	5	7	3	2
Teknikk og industriell produksjon	1	5	10	13	5	9	5	10	3	3
Sum	28	56	91	91	52	67	60	73	29	25

²⁴⁵ Tabellen gjelder utdanningsprogrammene, ikke programområdene. Dette innebærer at tilbudet av programområder (de konkrete utdanningsvalgene på VG2) kan være bredt eller begrenset ved de enkelte skolene uten at det reflekteres i tallene her.

Det er rimelig å anta at de fleste elever foretrekker å bo hjemme. Lange avstander til utdanningstilbudet kan medføre at dette tilbudet ikke blir et reelt alternativ, det vil si en begrensning i elevenes valgfrihet når det gjelder utdanningsløp. Det varierer mellom fylkene hvor stor andel av elevene som bor borte. Andelen som mottar bostipend gir et uttrykk for andelen borteboere.²⁴⁶ Figur 3.8 viser at elever over hele landet mottar bostipend, men flest i de mest spredtbygde fylkene.

Figur 3.8 Antall elever og lærlinger med bostipend sett i forhold til antall støttemottakere totalt i VGO i skoleåret 2013–14. Landsgjennomsnittet er 17 prosent. Bakgrunnstall: Kunnskapsdepartementet



3.8.3 Utvalgets vurderinger

Fordelene med å overføre VGO til kommunene må veies opp mot utfordringene som kan oppstå ved en ansvarsoverføring. Utvalget har vurdert VGO ut fra kriteriene kapasitet og kompetanse, effektiv tjenesteproduksjon, økonomisk soliditet og valgfrihet. Tilstrekkelig distanse er lite relevant for vurderingen av denne oppgaven fordi saksbehandlingen som gjelder VGO ikke stiller større krav til distanse enn det som gjelder grunnskolene. Det er kapasitet og kompetanse og valgfrihet som er de mest sentrale kriteriene i utvalgets vurdering av VGO.

²⁴⁶ Tallene omfatter elever og lærlinger som får bostipend sett i forhold til antall støttemottakere totalt i VGO. Antall støttemottakere i VGO utgjør om lag 94 prosent av den totale elevmassen i VGO. Andelen elever som får bostipend i figuren er med andre ord ikke beregnet med utgangspunkt i hele elevmassen, men gir likevel et bilde på fordelingen mellom fylker.

Utgangspunktet for vurderingen av om ansvaret for VGO kan overføres fra fylkeskommunene til kommunene, er at VGO-ansvaret holdes samlet. Utvalget vurderer derfor ikke om oppgaven kan deles i ulike deler (og eventuelt splittes på ulike forvaltningsnivåer), men vil peke på at ansvaret ser ut til å ha god indre sammenheng, blant annet ved at elever på studieforbereende og yrkesfag har mange av de samme fagene.

Mulige fordeler ved å overføre videregående opplæring til kommunene

De fleste får VGO i eller i nærheten av bostedskommunen. Prinsippet om lavest mulig effektive nivå trekker i retning av at tilbudet bør gis av kommunen.

Det er sammenheng mellom utdanningstilbudet i grunnskolen og i VGO, og i noen grad også mellom barnehagetilbudet og skolen. Ansvaret for disse utdanningstilbudene er i dag delt mellom kommunene og fylkeskommunene. Med dagens delte ansvar kan fylkestinget forklare noen av sine resultater innenfor VGO med kommunenes innsats innenfor grunnskolen, mens kommunestyret ikke trenger å rette vesentlig oppmerksomhet mot resultatene elever som har gått på kommunens skoler, får i VGO.

Det ligger et insentiv til tidlig innsats dersom kommunen får ansvaret for elevene ikke bare i grunnskolen, men også i VGO. Helhetlig ansvar gir mulighet til å prioritere ressurser for måloppnåelse på lengre sikt. Et kommunalt ansvar for å kvalifisere elevene for studier eller arbeidslivet kan legge til rette for et bedre samspill mellom skoler, pedagoger og ledere på grunnskoler og VGS tidlig i utdanningsløpet og bidra til høyere fullføring i VGO. I tillegg til velferdsgevinsten for den enkelte, kan en høy andel fullføring innen normert tid gi en samfunnsøkonomisk gevinst.

Effekter av et helhetlig ansvar for utdanningsløpet er metodisk krevende å analysere i og med at det i Norge bare er Oslo som har ansvar for både grunnskole og VGO. Effektene av det helhetlige ansvaret kan vanskelig isoleres fra elevbakgrunn (for eksempel foreldres utdanningsnivå).

En del av brukerne innenfor VGO vil ha behov for sammensatte tjenester. Dette gjelder elever i fengsler og i sosiale og medisinske institusjoner, men også elever på ordinære skoler. For en del ungdom vil kommunale tjenester være vesentlig for livskvaliteten og dermed for evnen til å dra nytte av undervisningen. Et helhetlig ansvar for grunnskole og VGO i ett forvaltningsorgan vil kunne være en fordel med tanke på koordinering av tjenester og tilbud, særlig ved overgangen mellom grunnskole til VGO. Dette kan også gjelde samspillet med PP-tjenestene på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, NAV, BUP og Statped.

Overføring av videregående opplæring til kommuner med 15 000–20 000 innbyggere

Dersom kommunene overtar ansvaret for VGO, blir det opp til hver enkelt kommune å sørge for at det finnes et utdanningstilbud som ivaretar elevenes rettigheter og ellers oppfyller kravene i opplæringsloven. Det er imidlertid opp til kommunen å bestemme om

tjenesten skal produseres i egenregi eller ikke, så fremt tilbudet finnes og oppfyller lovens krav.

Mulige utfordringer

Det er om lag 350 fylkeskommunale videregående skoler i dag. Flere av dagens kommuner har ikke en VGS innenfor sine grenser, og vil være avhengig av andre kommuner for å oppfylle sine forpliktelser. Fordelingen av de videregående skolene vil ikke nødvendigvis passe til behovet i hver kommune. Skolen kan være større enn det er behov for eller det kan være kortere reisevei for en del av elevene til VGS i nabokommunen.

Det store antallet elever og kravene til bredde i tjenestetilbudet betinger administrativ kapasitet og faglig bredde, kompetanse og kapasitet blant undervisningspersonalet. En overføring av VGO til kommunene reduserer ikke den administrative eller pedagogiske kapasiteten på de enkelte skolene. Overføring av VGO-ansvaret til kommunene vil splitte opp de sentrale stabene i fylkeskommunen, men de er i utgangspunktet relativt små. Samtidig som eventuelle stordriftsfordeler i fylkeskommunene vil gå tapt, kan nye muligheter for sambruk av pedagogiske ressurser i hele utdanningsløpet internt i kommunen gi effektiviseringsgevinster.

Overføring av ansvaret til kommunene omfatter også undervisning i fengsler og i sosiale og medisinske institusjoner og oppfølgingstjenesten for dem som faller ut av videregående opplæring. Fagmiljøet for de spesialiserte pedagogiske tjenestene fylkeskommunene i dag har ansvar for, vil bli splittet opp og måtte bygges opp i den enkelte kommune. Utvalget stiller spørsmål ved om kommuner på 15 000–20 000 innbyggere vil ha kapasitet og kompetanse til å levere disse tjenestene på en god måte. Kommunen der denne typen spesialiserte pedagogiske tjenester er nødvendig vil ha ansvaret, men uten ansvar for flere institusjoner vil det kunne bli uforholdsmessig kostbart for den enkelte kommune å bygge opp nødvendig kompetanse. Dette vil dessuten kunne svekke fagmiljøet innenfor de spesialiserte VGO-oppgavene.

De fleste elever får i dag tilbud om plass på førstevalget. Avstanden til skolen kan ha betydning for elevens reelle valgfrihet ved at elever ikke søker på programområder som innebærer lang reisevei eller flytting på hybel. I om lag halvparten av fylkene kan elevene i dag søke seg til en fritt valgt skole i fylket. Dette gir stor valgfrihet. Utvalget legger til grunn at de fleste elever likevel prioriterer skoler i nærheten. Ved overføring av ansvaret for VGO til kommunene er utgangspunktet at kommunen skal tilby alle utdanningsvalg innenfor egne grenser, jf. kapittel 1.4. Det finner i dag sted kjøp av elevplasser over fylkesgrensene. Kommunegrensen vil i utgangspunktet avgrense opptaksområdet og henvise elever utenfor til å få VGO i bostedskommunen. Et kommunalt ansvar for VGO vil dermed gi spesielt store konsekvenser i områder med stor inn- og utpendling av elever. Ved overføring til kommuner med 15 000–20 000 innbyggere vil det sannsynligvis bli en stor økning i behovet for kjøp og salg av elevplasser. Utvalget vil peke på faren for at kommuner på denne størrelsen vil måtte redusere bredden i tilbudet på grunn av manglende etterspørsel innenfor kommunens grenser. Konsekvensen av

oppgaveoverføring til kommunene kan bli at de marginale fagene tilbys færre steder, at reiseavstanden øker og elevenes valgfrihet reduseres.

Utvalget vil også peke på at ansvaret for VGO stiller krav til samspill med arbeidslivet slik at elever får læreplass. Elever som tar yrkesfaglig utdanning kvalifiserer seg til fagbrev ved å være lærlinger i bedrifter og virksomheter. Elever med læreplass har høy fullføringsgrad. Enkeltkommuner i størrelsesorden 15 000–20 000 innbyggere vil normalt ha et mer begrenset og mer ensartet arbeidsliv enn den enkelte fylkeskommunene har i dag. Det vil derfor være betydelig mer krevende for kommunene å lykkes med denne oppgaven.

Utvalget viser til at det forvaltningsorganet som er ansvarlig for VGO bør kunne håndtere uforutsette hendelser og svingninger i tilbudet uten at det får konsekvenser for innbyggerne. Selv om dette så langt sjelden har skjedd, kan det å måtte overta elever fra en privat skole som nedlegges midt i skoleåret, skape problemer for en kommune på 15 000–20 000 innbyggere. Disse plassene står i dag ufinansiert fram til en korleksjon i fylkeskommunens inntekter to år etterpå.

Det kreves et visst antall elever og betydelig fysisk infrastruktur for å levere VGO i tråd med opplæringsloven. Gjennomgangen ovenfor viser at mange kommuner vil være avhengige av interkommunalt samarbeid og forpliktende avtaler med andre kommuner for å ivareta ansvaret for VGO, selv med en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere. Selv om det skulle eksistere et så velutviklet og stort marked for elevplasser (i offentlige eller private skoler) at en kommune kan oppfylle sitt ansvar gjennom avtaler om kjøp, medfører imidlertid dette at den enkelte kommune blir svært avhengig av andre og derigjennom sårbar.

Utvalget legger til grunn at kommunene stort sett vil kunne finne fram til tjenlige samarbeidsregioner (opptaksområder) og oppgjørsordninger. I dette samarbeidet vil kommunene ta stilling til hvordan elever fra andre kommuner skal prioriteres til utdanningstilbud med begrenset kapasitet, sammenlignet med elever bosatt i kommunen som har det aktuelle tilbudet. Dersom kommunene ikke finner egnede måter å samarbeide på og det fører til at elever ikke får tilbudet de har krav på, vil staten kunne vurdere et pålagt interkommunalt samarbeid. Det vil innebære at staten definerer opptaksområdet for VGO. Et alternativ eller et supplement kan være at staten i lov krever samordnet opptaksprosess slik som etter barnehageloven § 12. Dette kan dreie seg om landsdekkende opptak eller innenfor geografisk avgrensede områder.

Oppløsningen av fagmiljøet sentralt i fylkeskommunene kan skape behov for et faglig og pedagogisk ressurscenter som kommunene kan støtte seg til.

Utvalgets vurdering

Utvalget mener at VGO ikke kan overføres til kommuner på 15 000–20 000 innbyggere uten at kommunene blir avhengige av interkommunalt samarbeid for å ivareta elevenes rettigheter og ellers oppfylle kravene i opplæringsloven. Det vil ikke være hensiktsmessig

å plassere en oppgave på et forvaltningsnivå der de fleste enhetene er for små til å løse oppgaven alene.

Overføring av VGO til kommuner med 15 000–20 000 innbyggere forutsetter omfattende tiltak for å kompensere for størrelsen – både geografisk og befolkningsmessig. Fordelene ved å overføre VGO til kommuner i denne størrelsesorden oppveier etter utvalgets vurdering ikke disse ulempene.

Overføring av videregående opplæring kun til storkommuner

Flere kommuner har i dag et høyere innbyggertall enn de minste fylkeskommunene. Med kommunereformen kan antallet storkommuner øke. Utvalget viser til rapporten fra arbeidsgruppen nedsatt av fylkesordfører-/rådskollegiet *Oppgavefordelingen ved en kommune- og regionreform* (Foreløpig rapport 17. juni 2014.). Tilrådingen om VGO i denne rapporten er at oppgaven kan legges til lokalt nivå dersom kommunene får en minstestørrelse på over 100 000 innbyggere. Etter utvalgets samlede vurdering kan det være grunn til å stille krav om minst 100 000 innbyggere for å kunne overta ansvaret for VGO. I tillegg bør det etter utvalgets oppfatning stilles krav om at kommunen utgjør et funksjonelt samfunnsutviklingsområde.

Mulige utfordringer

Dersom VGO overføres til storkommuner, vil ansvaret måtte deles mellom fylkeskommunene og disse storkommunene. Utvalget mener at det vil kunne være betydelige fordeler med et helhetlig ansvar for skoleløpet fra grunnskole til VGO i samme forvaltningsorgan. Det knytter seg imidlertid noen utfordringer til situasjonen i de fylkeskommunene som berøres av en slik oppgaveoverføring, altså til området utenfor storkommunene.

Det bryter med generalistkommuneprinsippet dersom storkommuner overtar en oppgave som for øvrig blir liggende på fylkeskommunalt nivå. Utvalget diskuterer fordeler og ulemper med oppgavedifferensiering i kapittel 6. Utvalget forutsetter videre at det er kommuner som overtar ansvaret fra fylkeskommunene, og ser bort fra muligheten for at flere kommuner i samarbeid overtar ansvaret for VGO. Interkommunalt samarbeid om VGO vil redusere fordelene ved helhetlig ansvar for utdanningsløpet.

For å overta ansvaret for VGO bør kommunene være så store at de vil make å tilby bredden i utdanningstilbudet på linje med det fylkeskommunene gjør i dag, inkludert læreplasser i tråd med elevenes ønsker og behov. Dette kan innebære behov for samhandling med arbeidslivet utenfor kommunen.

En overføring av VGO til storkommuner reduserer ikke den administrative eller pedagogiske kapasiteten på de enkelte skolene. Det innebærer imidlertid at de sentrale stabene i fylkeskommunen deles mellom fylkeskommunen og storkommunen. Disse sentrale stabene er imidlertid relativt små. Også de mer spesialiserte ansvarsområdene innenfor VGO vil bli overført storkommuner sammen med VGO-ansvaret, for eksempel undervisning i fengsler og i sosiale og medisinske institusjoner og oppfølgingstjenesten

for dem som faller ut av videregående opplæring. Disse tjenestene stiller krav til spesialisert kompetanse, som i noen grad vil bli overført ved at det fylkeskommunale fagmiljøet deles mellom fylkeskommunen og storkommunen. Det er også tenkelig at kompetansemiljøet i kommunen kan utfylle kompetansen som overføres fra fylkeskommunen. Utvalget legger til grunn at storkommuner har kapasitet og kompetanse til å levere også disse tjenestene på en god måte.

Oppgaveoverføring vil innebære at kommunegrensen avgrenser opptaksområdet og henviser elever utenfor til å få VGO i fylkeskommunen for øvrig. Ved storkommuner, som innebærer sammenslåinger av dagens kommuner, blir imidlertid opptaksområdet større og langt færre elever avstengt fra skolene. Utvalget har sammenliknet inn- og utpendling av VGO-elever til kommunene Bergen, Drammen, Kristiansand, Stavanger og Trondheim i dag og under forutsetning av kommunesammenslåinger rundt disse byene. Beregningene viser som forventet at inn- og utpendlingen går betydelig ned når disse kommunene ses under ett med omegnskommunene.

Storkommunene som overtar ansvaret for VGO vil primært ha ansvaret for innbyggere bosatt innenfor egne grenser, og fylkeskommunen vil stå for opptaket for fylket for øvrig. Dette innebærer at de berørte fylkeskommunene vil ha ansvar for et mindre geografisk område og for vesentlig færre innbyggere enn i dag. Fylkeskommunene vil ikke kunne ivareta sitt ansvar ved å tilby elevplasser i storkommunen, selv om de vil kunne kjøpe plasser etter avtale. Fylkeskommunene kan dermed få utfordringer med å ivareta sitt ansvar.

Det er en fordel for elevene om ansvaret for VGO ligger til en forvaltningsenhet som kan tilby alle pålagte utdanningstilbud til elevene innenfor rimelig reisetid. Det vil likevel være deler av landet hvor dette uansett ikke er mulig å få til. Utvalgets beregninger viser at utdanningsprogrammene innenfor VGO i dag tilbys ved tilnærmet like mange eller flere utdanningssteder i fylket for øvrig sammenliknet med de utvidede fylkeshovedstedene (Bergen, Drammen, Kristiansand, Stavanger og Trondheim). Dette taler for at redusert tilbud som følge av oppgaveoverføring til storkommuner, er en begrenset utfordring. De minste programområdene kan det imidlertid bli tilbudt færre steder når elevgrunnlaget blir mindre.

Statlige pålegg eller lokale avtaler om fritt skolevalg kan ivareta brukernes interesser og videreføre dagens pendling av VGO-elever. Et system for fritt brukervalg forutsetter administrative ressurser, men burde være håndterlig på samme måte som fritt skolevalg i fylkeskommunene i dag. Fritt skolevalg i seg selv reduserer imidlertid ikke det lovpålagte ansvaret for et bredt utdanningstilbud.

Fylkeskommunene kjøper og selger allerede i dag elevplasser. Kjøp og salg av elevplasser kan også finne sted mellom fylkeskommuner og storkommuner med VGO-ansvar. For å sikre valgfriheten og bredden i utdanningstilbudet, kan det være behov for at sentrale myndigheter følger utviklingen på programområdene med få søkere nasjonalt. Det kan bli behov for å koordinere tilbudet slik at alle programområder tilbys på utdanningssteder med en rimelig geografisk fordeling.

Dersom flere fylkeskommuner, eller en fylkeskommune og en storkommune i samarbeid, utgjør ett opptaksområde, vil det øke elevtallet og dermed kunne gi et bedre grunnlag for å sikre bredden i utdanningstilbudet. Større avstander trekker i motsatt retning.

Utvalgets vurdering

Med utgangspunkt i de kriteriene som her er diskutert, kan VGO etter utvalgets vurdering isolert sett overføres til kommuner med over 100 000 innbyggere. En kommune som er aktuell for å overta ansvaret for VGO må utgjøre et funksjonelt samfunnsutviklingsområde slik dette er definert i kapittel 6. Overføring av ansvaret for VGO til kommuner med over 100 000 innbyggere, innebærer imidlertid oppgavedifferensiering. Det vises til kapittel 6 for en nærmere vurdering av oppgavedifferensiering.

4 Samfunnsutvikling

4.1 Innledning

Utvalget skal i henhold til mandatet vurdere og analysere eksempler på enkelte oppgaver som det kan være aktuelt å overføre til større og mer robuste kommuner. Vurderingen og analysen skal danne grunnlag for å vurdere om det er behov for tilleggskriterier/sektorkriterier, eventuelt justeringer av kriteriene fra delutredningen.

Utvalget har valgt følgende eksempeloppaver innenfor samfunnsutvikling, jf. begrunnelsen for valg av eksempler i kapittel 1:

- Kollektivtrafikk
- Fylkesveier
- Virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling

De tre eksemplene i dette kapitlet beskrives med utgangspunkt i relevante kriterier fra utvalgets delrapport, jf. kap. 1.6. Diskusjonen tilknyttet den enkelte eksempeloppgave har samme oppbygging som i kapittel 3, jf. redegjørelse for dette i kapittel 3.1.

Utvalget anbefalte i delrapporten at kommunestrukturen i større grad bør nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Med bakgrunn i diskusjonen i etterkant av delrapporten, samt gjennomgangen av enkelte eksempeloppaver til større kommuner ser utvalget behov for å tydeliggjøre kriteriet og anbefalingen om geografisk funksjonalitet. Dette er nærmere omtalt i kapittel 6.

Det gis først en kort omtale av plansystemet, som er et viktig element og premiss for lokal (og regional) samfunnsutvikling og for de tre ansvarsområdene som er valgt som eksempler.

Kommunal planlegging

Kommunene skal gjennom planer og tiltak skape helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggerne. Lovgrunnlaget er først og fremst plan- og bygningsloven (pbl)²⁴⁷, der kommunens rolle som ansvarlig for arealdisponeringen innenfor kommunens grenser er helt sentral. I tillegg kommer krav i særlovgivningen, for eksempel folkehelseloven og naturmangfoldloven, som både påvirker kommunal planlegging og i visse tilfeller krever egne vedtak av andre myndighetsorganer (for eksempel statlige vedtak om naturvern). Det skal i planleggingen legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal vurderes.

Kommunestyret skal minst en gang per valgperiode og senest innen utgangen av året etter konstituering, utarbeide og vedta en kommunal planstrategi.²⁴⁸ Det er få formelle krav til en planstrategi, men planstrategien må ta stilling til om kommuneplanen skal rulleres eller ikke. I lovbestemmelsen heter det at planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens

²⁴⁷ Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

²⁴⁸ Plan- og bygningsloven § 10-1 *Kommunal planstrategi*.

strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden.

Videre er kommunene pålagt å ha en kommuneplan som omfatter en samfunnsdel med handlingsplan og en arealdel.²⁴⁹ Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Den skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (se Nasjonale rammer og planleggingsoppgaver), og vise hvordan kommunen vil legge til rette for en arealbruk og et utbyggingsmønster som er til det beste for den enkelte og for samfunnet som helhet.

Kommuneplanens samfunnsdel kan brukes til å gjøre strategiske valg med hensyn til organisering og utvikling av kommunens tjenestetilbud, og bør gi tydelige signaler om hvordan kommunen vil forvalte sine ressurser i et langsiktig perspektiv. Kommunen legger gjennom utarbeiding av kommuneplanens arealdel viktige rammebetingelser for utvikling av både næringsliv og boligstruktur. Nasjonale og regionale interesser ivaretas av ulike instanser som har rett og plikt til å delta i planleggingen. En del av disse har mulighet til å fremme innsigelser til kommunale planer som er i strid med nasjonale eller vesentlige regionale interesser.

Regional planlegging

Fylkestinget (i loven omtalt som regional planmyndighet) skal utarbeide en regional planstrategi minst en gang i hver valgperiode.²⁵⁰ Planstrategien skal utarbeides i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet. Planstrategien skal redegjøre for viktige utviklingstrekk og utfordringer og ta stilling til hvilke planbehov som skal tas opp i valgperioden. Planstrategien vedtas av fylkestinget, og godkjennes av departementet (KMD). Statlige og regionale organer og kommunene skal legge den regionale planstrategien til grunn for det videre planarbeidet i fylket/regionen.

Arbeidet med en regional plan skal være en bred samarbeidsprosess der statlige organer skal delta når planleggingen berører deres virkeområde, eventuelt deres egne planer og vedtak.²⁵¹ Ingen myndighet kan «stille seg utenfor» planleggingen for i neste omgang å hevde at planen ikke kan gjelde for dem. Det er viktig at de regionale planene behandler spørsmål som er sentrale for kommunene, og at kommunene trekkes aktivt med. Regional planlegging er viktig for å tilpasse nasjonale mål og føringer innenfor ulike områder til lokale og regionale behov og forutsetninger. I likhet med kommunal planlegging har offentlige organer og myndigheter rett og plikt til å delta i den regionale planleggingen når den berører deres saksfelt eller egne planer. Vedtatte regionale planer skal legges til grunn både for kommunal planlegging og statlige myndigheters behandling av kommunale

²⁴⁹ Plan- og bygningsloven, Kap. 11 Kommuneplan.

²⁵⁰ Plan- og bygningsloven, Kap. 7 Regional planstrategi.

²⁵¹ Plan- og bygningsloven, Kap. 8 Regional plan og planbestemmelse.

planforslag. Regionale planer kan på denne måten gi økt forutsigbarhet for den kommunale planleggingen, og bidra til mer effektiv planlegging lokalt.

Mange planspørsmål berører forhold ut over den enkelte kommune. Regionale planavklaringer er derfor viktige for gjennomføringen av både nasjonal og kommunal politikk. En regional plan skal kunne ivareta oppgaver og ansvar fylkeskommunen i dag har som regional utviklingsaktør. Spørsmål som samferdselstiltak og infrastruktur, bolig- og næringsutvikling, undervisning, jordvern, friluftsområder, kystsone- og vassdragsforvaltning kan behandles gjennom regional planlegging.

Dersom et forslag til kommunal arealplan strider mot en regional plan kan ulike instanser fremme innsigelse mot planen. Dette betyr at utbyggingsplaner som strider mot den regionale planen kan bli stoppet. Når det fremmes innsigelse innebærer dette at planen ikke kan vedtas av kommunestyret, men må sendes Kommunal- og moderniseringsdepartementet til avgjørelse hvis partene ikke blir enige.

Til regionale planer som gir retningslinjer for arealbruk kan fylkestinget også vedta en regional planbestemmelse, noe som skal sikre at det ikke foretas arealbruksendringer som er i strid med planen. Slike planbestemmelser er juridisk bindende og kan ha en varighet på inntil 10 år.

Plan- og bygningsloven inneholder en bestemmelse om at det i hver region (fylke) bør være et regionalt planforum.²⁵² Et slikt forum skal sikre samordning og samarbeid mellom de mange myndighetene som har interesser i planleggingen.²⁵³ Det er fylkeskommunen som oppretter regionalt planforum. Deltakerne i planforum kan være statlige organer, regionale organer og kommuner eller organisasjoner, alt etter hvilke saker som er oppe og hvilke interesser som er berørt. Planforum er et redskap for å finne fram til gode løsninger. Møter kan holdes i forskjellige faser i planprosessen. Ved å diskutere vanskelige spørsmål som berører flere interesser på et tidlig stadium kan man unngå innsigelser senere i prosessen. Departementet har bestilt et prosjekt for evaluering av planforumet, og det foreligger allerede kunnskap som tilsier at større kommuner og særlig bykommuner bruker planforum mest (sluttrapport fra evalueringen skal foreligge 31. desember 2014).

Interkommunalt plansamarbeid

Interkommunalt plansamarbeid er en måte å gjennomføre omforente regionale strategier på som et alternativ til regionale planer. Ved interkommunal planlegging samarbeider flere kommuner når det er hensiktsmessig å samordne planleggingen over kommunegrensene. Samarbeidsform kan velges avhengig av hvilke planoppgaver man har. Regional planmyndighet og statlige myndigheter kan anmode kommunene om å starte et slikt samarbeid. Plansamarbeidet skal ledes av et styre der kommunene er representert. Planprosess og metoder er de samme som for kommunal planlegging ellers.

²⁵² Plan- og bygningsloven § 5-3.

²⁵³ Plan- og bygningsloven § 5-3.

Når det vurderes som nødvendig for å ivareta nasjonale og viktige regionale hensyn og oppgaver, kan departementet pålegge kommuner å inngå i et slikt plansamarbeid.

Nasjonale rammer og planleggingsoppgaver

Kommunal- og moderniseringsdepartementet er øverste planmyndighet i henhold til plan- og bygningsloven. Departementet forvalter Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, Statlige planretningslinjer og Statlige planbestemmelser som virkemidler for å gi føringer for planleggingen på regionalt og kommunalt nivå.²⁵⁴ I tillegg kommer statlig arealplan som innebærer at departementet overtar kommunestyrets myndighet til å vedta arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan.

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging utformes hvert fjerde år for å synliggjøre regjeringens forventninger til fylkeskommuner og kommuner.

Forventningene fastsettes ved kongelig resolusjon. Planlegging på regionalt og lokalt nivå skal skje innenfor rammene av nasjonal politikk, og være et effektivt verktøy for samordning mellom sektorer og forvaltningsnivå. Nasjonale forventninger skal ligge til grunn for arbeidet med regionale og kommunale planstrategier, som skal utarbeides av både fylkeskommuner og kommuner i begynnelsen av hver valgperiode.

Statlige planretningslinjer (SPR) brukes for å konkretisere viktige planleggingstema. SPR skal være tydelige på mål og verdier som skal legges til grunn for planleggingen og hvordan ulike interesser og hensyn skal ivaretas og avveies. SPR kan være både tematisk og geografisk avgrenset. Regjeringen har nylig fastsatt statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Det er fastsatt statlige planretningslinjer (tidligere benevnt rikspolitiske retningslinjer) for til sammen fem temaområder.

Statlige planbestemmelser (SPB) er rettslig bindende bestemmelser. SPB kan fastlegge at det innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, eller i hele landet, ikke blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke av departementet. SPB går foran eldre arealplaner og skal hindre at slike planer brukes som grunnlag for å gjennomføre uønsket utbygging. SPB gjelder for et tidsrom for inntil ti år. Det foreligger nå kun én SPB: Rikspolitisk bestemmelse om kjøpesentre.

²⁵⁴ Plan- og bygningsloven, Kap. 6 Statlige planretningslinjer og planvedtak.

Statlig arealplan (arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan) brukes når gjennomføringen av viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det. Statlig arealplan er en unntaksordning og kan brukes når gjennomføring av viktige statlige eller regionale interesser gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det. Virkemidlet innebærer sterk inngripen i kommunestyrets arealplanmyndighet, og har vært lite benyttet. Det er nå vedtatt/igangsatt statlige planer for tre områder: nytt regjeringskvartal, nytt beredskapssenter for politiet og minnested i Hole kommune etter terrorangrepet på Utøya.

4.2 Kollektivtransport

4.2.1 Beskrivelse av dagens oppgaveløsning

Et viktig formål med kollektivtransporten er å frakte personer til og fra hjem, arbeidsplass, forretninger med mer innenfor et større bo- og arbeidsmarkedsområde.

Kollektivtransporten skal bidra til miljøvennlige og arealeffektive transportløsninger. Et godt kollektivtransporttilbud er viktig for den enkeltes velferd, men kollektivtransportens betydning er ulik i ulike deler av landet.

Både staten, fylkeskommunen og kommunen har ansvar for deler av kollektivtransporten.

Statens ansvar for jernbanen inkluderer investeringer, drift og vedlikehold av infrastruktur og kjøp av persontransporttjenester. Staten har også ansvar for infrastrukturtiltak for kollektivtransporten langs riksveinettet.

Kommunene har ansvar for kollektivtiltak, som for eksempel bygging av busslommer, leskur og fremkommelighetstiltak, på det kommunale veinettet. De har også ansvar for areal- og parkeringspolitikken, som har avgjørende betydning for både utfordringene og løsningene i transportpolitikken. En areal- og parkeringspolitikk som legger til rette for effektive kollektivtransportløsninger, kan holde kostnadene til kollektivtransporten nede, og er et viktig element for å bedre konkurranseforholdet mellom bruk av personbil og kollektivtransport.

Hovedansvaret for lokal kollektivtransport ligger i fylkeskommunen. Dette ansvaret omfatter planlegging og drift av kollektivtransport med buss, båt, drosje, sporvei og lokale baner, samt investeringer i fylkeskommunal infrastruktur, som fylkesveier og lokale baneløsninger (T-bane, trikk og bybane). Fylkeskommunen har ansvar for skoletransport og annen tilrettelagt transport (TT-transport). Kommunene har i de fleste fylker ansvaret for å godkjenne brukere som kan delta i TT-ordningen etter retningslinjer gitt av den enkelte fylkeskommune. I Akershus har de valgt en ordning der fylkeskommunen selv godkjenner TT-brukerne.²⁵⁵

Yrkestransportlova gir fylkeskommunene (inkludert Oslo kommune) ansvar for å yte godtgjørelse til lokal rutettransport som fylkeskommunene vil opprette eller opprettholde innenfor et fylke.²⁵⁶ Fylkeskommunene kan velge å drive kollektivtransporttjenester selv eller å kjøpe tjenester fra transportører. Fylkeskommunene har organisert sitt ansvar for kollektivtransporten gjennom ulike innkjøpsmodeller, kontraktsformer, eierskap til trafikkelskaper og ulik grad av delegering av operativt kjøpsansvar til administrasjonsselskaper.²⁵⁷ Fylkeskommunale hel- eller deleide selskaper er adskilt fra

²⁵⁵ Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av fylkesordfører-/rådskollegiet. (Foreløpig rapport 17. juni 2014). *Oppgavefordelingen ved en kommune- og regionreform.*

²⁵⁶ Lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova) § 22.

²⁵⁷ Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av fylkesordfører-/rådskollegiet. (Foreløpig rapport 17. juni 2014). *Oppgavefordelingen ved en kommune- og regionreform.*

fylkeskommunale budsjetter og regnskaper, slik at fylkeskommunene også i disse tilfellene fremstår som kjøpere av tjenester fra transportører.

Flere fylkeskommuner ivaretar bestilleransvaret selv, mens de øvrige fylkeskommunene har delegert dette ansvaret til administrasjonsselskaper.²⁵⁸ Noen av disse selskapene er eid i fellesskap av flere fylkeskommuner og i ett tilfelle også en kommune.²⁵⁹

Samferdselsdepartementet har kartlagt antall årsverk i fylkeskommunal administrasjon knyttet til arbeid med kollektivtransport og fylkesveger. Inkludert administrasjonsselskapene utgjør dette om lag 670 årsverk for alle fylkeskommunene, inkludert Oslo kommune. De aller fleste av disse årsverkene er knyttet til arbeidsoppgaver med kollektivtransport. Antall årsverk varierer mye fra fylkeskommune til fylkeskommune. I det oppgitte tallet inngår 232 årsverk i det felles administrasjonsselskapet for kollektivtrafikk i Oslo og Akershus (Ruter). Andre fylkeskommuner kan ha ned mot 10 årsverk knyttet til administrasjonsselskaper. Noen fylkeskommuner oppgir at de ikke har administrasjonsselskap, og noen oppgir at de kjøper tjenester som normalt utføres av et administrasjonsselskap. Årsverk hos leverandørene knyttet til kjøp av disse tjenestene inngår ikke i tallet på 670 årsverk. Se for øvrig kapittel 4.2 om fylkesveier for mer om ordningen med sams vegadministrasjon.

Fylkeskommunene er i dag myndighet for løyver til person- og godstransport på vei, samt for løyver til persontransport i rute med fylkesveiferjer og fylkesinterne båtruter etter yrkestransportloven. Stortinget har vedtatt at ansvaret for de ikke-behovsprøvde løyvene, det vil si løyver for godstransport og for persontransport med buss utenfor rute, skal overføres til Statens vegvesen fra 1. januar 2015.²⁶⁰ Fylkeskommunene beholder ansvaret for de behovsprøvde løyvene, det vil si for ruteløyver og drosjeløyver.

Fylkeskommunene bestemmer selv omfang, kvalitet og innhold i utøvelsen av oppgaven med kollektivtransport, med unntak av skoleskyss som er regulert i opplæringslova.²⁶¹ I rundskriv fra Samferdselsdepartementet er det likevel satt krav til den lokale rutetransporten. Det er for eksempel krav til kommunikasjon mellom elektroniske billettsystemer,²⁶² krav til universell utforming av motorvogn i løyvepliktig transport²⁶³ og det er gitt retningslinjer for offentliggjøring av ruteopplysninger for persontransport.²⁶⁴

Midler til kollektivtransport fordeles i hovedsak til fylkeskommunene gjennom inntektssystemet som frie inntekter.

²⁵⁸ Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av fylkesordfører-/rådskollegiet. (Foreløpig rapport 17. juni 2014). *Oppgavefordelingen ved en kommune- og regionreform*.

²⁵⁹ Kristiansand kommune er deleier i Agder Kollektivtrafikk AS.

²⁶⁰ Lovvedtak nr. 66 (2012–2013).

²⁶¹ Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

²⁶² Rundskriv N-1/2006

²⁶³ Rundskriv N-3/2009

²⁶⁴ Rundskriv N-2/2013

Fylkeskommunene brukte ifølge KOSTRA om lag 11,3 mrd. kroner på kollektivtransport (netto driftsutgifter) i 2013. Busstransporten fikk om lag 55 prosent av dette. Netto driftsutgifter ekskludert ferjer var om lag 9,5 mrd. kroner. Staten brukte i 2013 om lag 15 mrd. kroner til jernbaneførmål. Ytterligere midler ble brukt på rentekompensasjon for transporttiltak i fylkene, særskilte tilskudd til tilgjengelighetstiltak, belønningsordningen for bedre kollektivtransport, TT-tilbud, elektronisk billettering/nasjonal reiseplanlegger og kollektivtiltak langs riksvei. Dette er særskilte midler som går til fylkeskommunene for å ivareta spesielle hensyn. Det er opprettet en belønningsordning for kollektivtransport i større byområder. Formålet med belønningsordningen for bedre kollektivtransport i byområdene er å stimulere til bedre framkommelighet, miljø og helse, ved å dempe veksten i behovet for motorisert transport og øke antallet kollektivreiser på bekostning av reiser med privatbil. Det eksisterer i dag avtaler i tilknytning til syv byområder. Avtalene inngås mellom Samferdselsdepartementet, fylkeskommunen og bykommunene som omfattes av avtalen.

I Nasjonal transportplan 2014-2023 er det for tiårsperioden satt av 9,2 mrd. kroner til belønningsordningen og 16,9 mrd. kroner til en ufordelt bypott til statlige forhandlingsbidrag i helhetlige bymiljøavtaler. Midler fra belønningsordningen kan brukes til både drift og investering innenfor kollektivtransport på samme måte som midler fra bompenger og kjøprising.

Av dagens offentlig finansierte persontransport utgjør utgifter til den ordinære kollektivtransporten kun 38 prosent. Skoletransport utgjør 27 prosent, TT-transport 6 prosent og pasienttransport 29 prosent, men det er betydelig variasjon i andelene mellom fylkene.²⁶⁵ I tillegg kommer andre offentlige og private transporttjenester blant annet knyttet til eldreomsorg, kultur og idrett med mer. Utgifter til skoletransporten inkluderer skoleruter som bare tar med skolebarn, og skoleruter som også er åpne for ordinære reisende. Billettinntektene/brukerbetalingen utgjorde om lag 45 prosent av de totale inntektene i den offentlige finansierte persontransporten.²⁶⁶

Bompengefinansiering er i utgangspunktet en tidsavgrenset ordning der hovedformålet er å finansiere vei-infrastruktur. Bompengeprojekter må vedtas av Stortinget. Veglova § 27 åpner likevel for at departementet med samtykke fra Stortinget kan vedta å bruke bompenger til investeringer i og drift av kollektivtransport.²⁶⁷ Ordningen med kjøprising er hjemlet i yrkestransportlova § 7a med tilhørende forskrifter. Hovedformålet med kjøprising er trafikkregulering, og inntektene kan benyttes til transportformål i det aktuelle området, inkludert kollektivtransport. Inntektene kan også brukes til tiltak på vei, blant annet for å øke framkommelighet for buss. En ordning med kjøprising er i utgangspunktet ikke en

²⁶⁵ I tre av de mest spredt befolkede fylkene har Urbanet Analyse anslått at mellom 90 og 100 prosent av fylkeskommunenes driftskostnader knyttet til kollektivtransport går til skoleskyss. I flere fylker går godt over 50 prosent av tilskuddene til skoletransport. Kilde: Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av fylkesordfører-/rådskollegiet. (Foreløpig rapport 17. juni 2014). *Oppgavefordelingen ved en kommune- og regionreform*.

²⁶⁶ SSBs kollektivstatistikk og KOSTRA.

²⁶⁷ Lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar (veglova)

tidsavgrenset ordning. Både en ordning med bompenger og en ordning med kjøprising krever lokalpolitisk oppslutning. Dette gjelder også vurderingen av hvordan inntektene skal brukes.

4.2.2 Relevante kriterier for god oppgaveløsning

Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse

Fylkeskommunen har ansvar for at det er et tilstrekkelig kollektivtilbud, men passasjerer har som hovedregel ingen særskilte rettigheter. I og med at fylkeskommunene ikke yter selve kollektivtjenesten som sådan, men kjøper inn tjenesten fra transportører etter anbud, innebærer det at den viktigste kompetansen på området er knyttet til administrasjon, bestilling og planlegging av tilbudet. Utvalget antar at kommuner i størrelsesorden 15 000–20 000 vil kunne bygge opp nødvendig kompetanse for å ivareta denne rollen isolert sett. Gjennomgangen over viser at om lag 670 årsverk i fylkeskommunene, inkludert Oslo, er knyttet til administrasjon av kollektivtransport og fylkesveier, og at årsverkene varierer fra fylkeskommune til fylkeskommune. Noen fylkeskommuner kan ha ned mot 10 årsverk knyttet til administrasjonsselskaper innenfor kollektivtransport. Flere fylkeskommuner har lagt ansvaret for blant annet koordinering- og bestillingansvaret til administrasjonsselskaper.²⁶⁸

Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Fylkeskommunene har i dag hovedansvaret for kollektivtransport, med planlegging, drift, takster, infrastruktur som fylkesveier og lokalbaner, samt løyver, skoletransport og TT-transport. Kollektivtransporten ivaretas ved at fylkeskommunene kjøper tjenester selv eller delegerer innkjøp til administrasjonsselskaper. Kollektivgrunnet er delvis styrt av regional planlegging som gir føringer for samordnet areal- og transportplanlegging, der utbyggingsmønster og transportsystem ses i sammenheng.

Kriteriet funksjonelle samfunnsutviklingsområder er knyttet til kommunens rolle som samfunnsplanlegger, særlig i forhold til samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (kommuneplanlegging). Kommuner som dekker et funksjonelt geografisk område, vil ha bedre forutsetninger for å ivareta rollen som tilbyder av kollektivtransport. Geografi har betydning for oppgaveløsningen på kollektivtransportområdet. Området hvor kollektivtransport tilbys må være stort nok slik at det tar opp i seg pendlingsmønstre i et integrert bo- og arbeidsmarked, samt behovene til næringsliv og etablering av boområder.

Om lag 560 mill. passasjerer reiste med kollektivtransport i 2013.²⁶⁹ Dette omfatter rutebiler, båtruter (unntatt bilferjer og Kystruten Bergen–Kirkenes), sporvogn, T-bane og jernbane. Om lag 513 mill. passasjerer reiste på det fylkeskommunale kollektivnettet med tilskudd. Dersom personreiser (inkludert bilførere) på ferjer holdes utenom, er det snakk

²⁶⁸ Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av fylkesordfører-/rådskollegiet. (Foreløpig rapport 17. juni 2014). *Oppgavefordelingen ved en kommune- og regionreform.*

²⁶⁹ SSBs kollektivstatistikk. Tallene for fylkeskommunene er fra KOSTRA.

om lag 490 mill. reiser.²⁷⁰ Både antall reisende og kollektivandelen er ujevnt fordelt, med en konsentrasjon i byområder. Utenfor byområdene er markedsgrunnlaget for kollektivtransport lite. Oslo kommune står alene for over 45 prosent av alle fylkeskommunale kollektivreiser.²⁷¹ I 2010 var det 203 millioner påstigninger i byområdene mot 101 millioner påstigninger utenom byområdene. Hovedveksten skjer i byområder, men kollektivveksten øker både i og utenfor byområder.²⁷²

Den nasjonale reisevaneundersøkelsen for 2009 viser at kollektivandelen er betydelig større i Oslo (25 prosent) enn andre steder i landet, men at det også er relativt høy kollektivandel i Bergen, Trondheim og Stavanger (12 prosent sett under ett) og omegnskommunene til Oslo (11 prosent).²⁷³

Effektiv tjenesteproduksjon

En hovedutfordring for kollektivtransporten i distriktene er lavt passasjergrunnlag. Den lovpålagte skoletransportordningen er hovedgrunnlaget for kollektivtilbudet i mange fylker med spredt bosetting.²⁷⁴ I Nord-Trøndelag utgjør skolereisene over 80 prosent av kollektivreiser med buss, i Sogn og Fjordane 62 prosent og i Oppland 60 prosent. I Oslo utgjør skolereiser under 1 prosent av kollektivreisene med buss, og i Hordaland og Sør-Trøndelag i underkant av 20 prosent.

Tilstrekkelig administrasjon av kollektivtransport og planlegging er viktig for å oppnå effektiv tjenesteproduksjon på kollektivtransportområdet. Et visst innbyggergrunnlag er sentralt for å kunne oppnå stordriftsfordeler, god utnyttelse av materiell og koordinering av reiser.²⁷⁵ En overføring av ansvaret for kollektivtransport til mindre enheter enn i dag, kan gi smådriftsulemper og et mindre effektivt kollektivnett.

Ansvaret for virkemidlene som legger føringer på kollektivtransporten er i dag lagt til både kommunalt, fylkeskommunalt og statlig forvaltningsnivå. Et fragmentert ansvarsforhold gjør at rammebetingelsene for effektive løsninger for kollektivtransporten i byområdene er krevende.²⁷⁶

Økonomisk soliditet

Kollektivtransport finansieres hovedsakelig gjennom inntektssystemet som frie inntekter. I tillegg er det etablert flere avtalebaserte finansieringsordninger som belønningsordningen,

²⁷⁰ Tall hentet fra KOSTRA

²⁷¹ Ekskludert ferjer.

²⁷² Aarhaug, Jørgen m. fl. (2012). *Kollektivtransport i fylkeskommunal regi*. TØI-rapport 1197/2012

²⁷³ Faktaark Reisevaneundersøkelsen 2009.

²⁷⁴ Aarhaug, Jørgen m. fl. (2012). *Kollektivtransport i fylkeskommunal regi*. TØI-rapport 1197/2012

²⁷⁵ Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av fylkesordfører-/rådskollegiet. (Foreløpig rapport 17. juni 2014). *Oppgavefordelingen ved en kommune- og regionreform*.

²⁷⁶ Nilsen, Jørud K. (2014). *Kollektivtransporten ved en kommunereform. Muligheter, forutsetninger og konsekvenser av bykommunalt ansvar*. NIVI-notat 2014: 2

særskilt tilskudd til kollektivtransport og bymiljøvtaler. Billettinntektene/brukerbetalingen utgjør om lag 45 prosent av de totale inntektene i den offentlige finansierte persontransporten. Fylkeskommunene betaler dermed den delen av det fylkesinterne kollektivtilbudet som ikke blir betalt av passasjerene. Hvor mye dette dreier seg om varierer fra linje til linje og fylke til fylke. Høyest fylkeskommunal betaling per reise er i fylker med lav befolkningstetthet og utenfor storbyområdene.²⁷⁷ Fylkeskommunene er derfor delvis avhengig av overføringer fra staten, for eksempel gjennom egne ordninger knyttet til kollektivtransport, for å kunne foreta en satsing innenfor kollektivtilbud sett i lys av befolkningsutviklingen. Likevel vil det være størst markedsmessig grunnlag for kollektivtransport i byområder, selv når man tar høyde for statlige tilskudd. Innbyggergrunnlaget vil derfor være viktig for å kunne ivareta ansvaret for kollektivtransporten. Det er et mål i klimaforliket at veksten i persontransport i storbyområdene skal ivaretas av kollektivtransport, sykkel og gange. Den kommende veksten i kollektivtransporten i byene krever betydelige økte økonomiske ressurser til drift og investeringer.²⁷⁸

4.2.3 Utvalgets vurderinger

Mulige fordeler med å overføre ansvaret for kollektivtransport til kommunene

Dagens organisering, der både staten, fylkeskommunen og kommunen har ansvar som legger føringer på oppgaveløsningen, gir et fragmentert ansvar for de transportpolitiske virkemidlene. Særlig i storbyområder er det viktig med en helhetlig samfunnsplanlegging og å se boligbygging og transportløsninger i sammenheng. Dagens oppsplittede ansvar er en erkjent utfordring for styring og koordinering, blant annet i hovedstadsområdet.

Kollektivtransport er med på å bestemme samfunnsutviklingen lokalt. Hvilken retning samfunnsutviklingen lokalt skal ta, er kjernen i kommunal samfunnsplanlegging og et viktig lokalpolitisk spørsmål. Dersom kollektivtransport overføres til kommunalt nivå kan kommunen i utgangspunktet se kollektive transportløsninger i kombinasjon med sin areal- og samfunnsplanlegging.

Overføring av kollektivtransport til kommuner med 15 000–20 000 innbyggere

Mulige utfordringer

Dersom kommuner på 15 000–20 000 overtar ansvaret for kollektivtransport antar utvalget at det vil bli ytterligere samordningsbehov mellom forvaltningsnivåene og på tvers av kommuner. Overføring av ansvaret for kollektivtransport fra fylkeskommunene til

²⁷⁷ Aarhaug, Jørgen m. fl. (2012). *Kollektivtransport i fylkeskommunal regi*. TØI-rapport 1197/2012.

²⁷⁸ Nilsen, Jørund K. (2014). *Kollektivtransporten ved en kommunereform. Muligheter, forutsetninger og konsekvenser av et bykommunalt ansvar*. NIVI-notat 2014: 2

kommunene vil dessuten medføre at det blir flere aktører med ansvar på kollektivområdet. Dette kan skape utfordringer når det gjelder tjenestens kvalitet fra et brukerperspektiv. Sammenhengen i kollektivtilbudet kan skape utfordringer på grunn av geografisk oppsplitting av kollektivtransporten og smådriftsulempene vil derfor kunne føre til et mindre effektivt kollektivtilbud.

Det kan antas at det fortsatt vil være behov for å ivareta innpendling mellom kommuner og samarbeid om å planlegge hensiktsmessige kollektivruter som ivaretar interessene til næringsliv, boligbygging og arbeidsliv dersom ikke kommunene også utgjør en geografisk funksjonell enhet. Utvalget bemerker at det ikke har hatt tilgang til dokumentasjon av reisemønstre/pendlingsstrømmer eller lokale ruter innenfor kollektivtransporten, utover at kollektivandelene er større i byområder enn i distriktene. Utvalget legger imidlertid til grunn at det er forholdsvis stor grad av samsvar mellom bo- og arbeidsregion og reisemønstre.

En overføring av ansvaret for kollektivtransport til kommuner vil, selv om disse utgjør funksjonelle samfunnsutviklingsområder, kreve god koordinering og samarbeid med omkringliggende kommuner for å ivareta behov for kollektivtilbud knyttet til større geografiske områder. Oppgaven med kollektivtransport bør sees i sammenheng med blant annet vei og annen samferdselsinfrastruktur, da veiltak kan bidra til å endre eller forsterke pendlingsmønstre. Slike koordineringsutfordringer må inngå i vurderingene av en eventuell oppgaveoverføring.

Ved kommunalt ansvar for kollektivtransporten vil kundegrunnlaget i mange tilfeller bli betydelig mindre enn i dag. Det vil være effektivitetsutfordringer ved å la mindre enheter enn i dag ha ansvaret for å løse oppgaven. Selv om økonomiske overføringer fra staten er viktig innenfor kollektivtransporten, er også brukerfinansiering av betydning. Dette tilsier behov for et visst markedsgrunnlag for å kunne ha ansvaret for kollektivtransport. Dersom kommuner på 15 000–20 000 innbyggere overtar ansvaret for kollektivtransport vil det være nødvendig med utstrakt interkommunalt samarbeid for å oppnå et tilstrekkelig markedsgrunnlag og for å kompensere for smådriftsulempene. Utvalget viser til gjennomgangen av utfordringer vedrørende interkommunalt samarbeid i kapittel 5.

Ansvaret for kollektivtransport krever visse ressurser knyttet til administrasjon. Administrasjonen av kollektivtransport er imidlertid ulikt organisert i fylkeskommunene i dag, og det er stor variasjon i antall årsverk per fylke. Utvalget legger til grunn at selve administrasjonen av kollektivtransport isolert sett ikke vil medføre vesentlige problemer ved en eventuell overføring av ansvar til kommuner på 15 000–20 000 innbyggere.

Når det gjelder selve tjenesten er denne i dag skilt ut i samtlige fylkeskommuner, enten i hel- eller deleide fylkeskommunale transportselskaper, eller kjøpt inn fra private transportører. Utvalget legger til grunn at kommunene vil ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å kunne ivareta administrasjon av et utvidet ansvar innenfor kollektivtransport. Siden dette er en tjeneste som i liten eller ingen grad leveres av det offentlige selv, men driftes av private aktører etter avtale, vil bestiller- og planleggingskompetanse være særlig viktig for å kunne ivareta ansvaret.

Utvalgets vurdering

Med utgangspunkt i kriteriene som er drøftet over, mener utvalget at kommuner i størrelsesorden 15 000–20 000 vil kunne ha nødvendig kompetanse og kapasitet til å ha ansvar for kollektivtransport. Som fylkeskommunene kan kommunene la administrasjonsselskaper eller kommunale enheter/foretak stå for det daglige ansvaret for kollektivtrafikken. Utvalget legger til grunn at kommunene vil kunne være kompetente bestillere ved en slik ordning, og vil kunne stå for den overordnede planleggingen av kollektivtilbudet.

Kommunene vil imidlertid være relativt små geografiske enheter og ha et for lite markedsgrunnlag til å være bærekraftige enheter innenfor kollektivtransporten. Det er ikke alene nok å utgjøre et funksjonelt samfunnsutviklingsområde. Det vil derfor ikke være hensiktsmessig om kommuner i størrelsesorden 15 000–20 000 skulle få overført oppgaven med kollektivtransport.

Overføring av kollektivtransport kun til storkommuner

Det er i folkerike områder, som sentrale byområder, at kollektivandelene er størst. Det vil derfor være en fordel spesielt for storkommuner å få et helhetlig ansvar for drift og utvikling av kollektivtilbudet slik at de kan se kollektivtransporten i sammenheng med andre tjenester, parkering, næringsutvikling og arealplanlegging. Som ved en eventuell overføring av ansvar for kollektivtransport til kommuner på 15 000–20 000 innbyggere, antar utvalget at det også ved overføring av kollektivtransporten til storkommuner vil være behov for samordning mellom forvaltningsnivåene og på tvers av storkommuner og fylkeskommuner. Utvalget mener at en storkommune må utgjøre et funksjonelt samfunnsutviklingsområde for å kunne overta ansvaret for kollektivtransport. Det vil gjøre kommunene mindre avhengig av interkommunalt samarbeid og bidra til effektivitet og stordriftsfordeler.

Utvalget viser til den foreløpige rapporten fra en arbeidsgruppe nedsatt av fylkesordfører-/rådskollegiet om oppgavefordeling ved en kommune- og regionreform.²⁷⁹

Arbeidsgruppens vurdering er at innbyggergrunnlaget for politisk og økonomisk ansvarlig nivå for å overta ansvar for kollektivtransport bør være minimum 100 000 innbyggere, begrunnet ut fra mulighetene til å oppnå stordriftsfordeler, utnyttelse av vognmateriell og koordinering av reiser.²⁸⁰ Nilsen (2014) har skissert 9 byregioner som kan være store og funksjonelle nok til å ivareta kollektivtransport. Disse byregionene har et innbyggergrunnlag fra drøyt 70 000 (Tromsøregionen) til i underkant av 270 000 (Bergensregionen), Oslo unntatt.²⁸¹ Utvalget legger til grunn at 100 000 er et

²⁷⁹ Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av fylkesordfører-/rådskollegiet. (Foreløpig rapport 17. juni 2014). *Oppgavefordelingen ved en kommune- og regionreform.*

²⁸⁰ Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av fylkesordfører-/rådskollegiet. (Foreløpig rapport 17. juni 2014). *Oppgavefordelingen ved en kommune- og regionreform.*

²⁸¹ Byområdene er: Bergensområdet, Trondheimsområdet, Nord-Jæren, Kristiansandområdet, Drammensområdet, Nedre Glomma, Grenland, Haugalandet, Tromsøområdet. Nilsen, J. K. (2014).

hensiktsmessig befolkningsgrunnlag for at en storkommune skal kunne ha ansvaret for kollektivtransport.

Selv om statlige tilskudd er viktige for å finansiere kollektivtransport, vil et tilstrekkelig innbyggergrunnlag gi tilleggsinntekter i form av billettinntekter. Et stort innbyggergrunnlag vil være en forutsetning for å oppnå stordriftsfordeler når det gjelder utnyttelse av materiell og ruteplaner.

Mulige utfordringer

En oppgavedifferensiering, der noen storkommuner overtar ansvaret for kollektivtransporten, vil kunne gi utfordringer for fylkeskommunen for øvrig, som i mange tilfeller kan komme til å få færre innbyggere enn storkommunen, men som må opprettholde et kollektivtilbud i sin del av fylket. Storkommunene vil primært ha ansvaret for å sørge for kollektivtransport innenfor sine kommunegrenser. Fylkeskommunen vil ha ansvaret for å sørge for kollektivtransport i resten av fylket, hvor det er vesentlig mindre kundegrunnlag.

Det vil kunne oppstå effektivitetsutfordringer når det gjelder å koordinere reiser på tvers av storkommuner og fylket for øvrig, eller dersom to storkommuner med ansvar for kollektivtransport grenser mot hverandre. Dette vil være avhengig av geografi og stedlige reisemønstre. Utvalget legger til grunn at eventuelle utfordringer knyttet til dette vil kunne løses ved interkommunalt samarbeid mellom storkommune og fylkeskommune.

Utvalget vil bemerke at det ikke har drøftet grensene mellom ordinær kollektivtrafikk og skoleskyss, pasientreiser og TT-ordningen, men mener at det i utgangspunktet er rimelig at ansvaret for alle disse oppgavene ivaretas av samme aktør. Dette bør vurderes nærmere.

Utvalgets vurdering

Med utgangspunkt i de kriteriene som er drøftet, mener utvalget at storkommuner med et tilstrekkelig innbyggergrunnlag og som samtidig utgjør funksjonelle samfunnsutviklingsområder isolert sett kan overta fylkeskommunens ansvar for kollektivtransport. Storkommuner bør ha over 100 000 innbyggere for å være store nok til å oppnå stordriftsfordeler ved å ha oppgaven. Hva som vil være de eksakte grensene for funksjonelle samfunnsutviklingsområder bør avgjøres lokalt. Utvalget vil understreke at overtakelse av ansvaret for kollektivtransport forutsetter geografiske enheter som reduserer behovet for interkommunalt og regionalt plansamarbeid.

En modell hvor det kun er noen storkommuner som overtar ansvaret for kollektivtransporten innebærer oppgavedifferensiering. Utvalget drøfter oppgavedifferensiering nærmere i kapittel 6.

4.3 Fylkesveier

4.3.1 Beskrivelse av dagens oppgaveløsning

Offentlig vei er klassifisert i riksvei (omkring 10 500 kilometer), fylkesvei (omkring 44 000 kilometer) og kommunal vei (omkring 38 000 kilometer).

Riksveiene er nasjonale veier som binder landet og landsdeler sammen og knytter Norge til riksveier i nabolandene. I riksveinettet inngår 18 riksveiferjesamband. Riksveiene er koplet til nasjonale knutepunkter for gods- og persontransport, herunder ferjeterminaler som er viktige for godstransporten, samt kobling til større byområder definert som kommuner med over 20 000 innbyggere. Riksveiene består også av interregionale veier som i utgangspunktet går gjennom minst tre fylker. Riksveiene er viktige transportårer for kollektivtrafikk og gang- og sykkeltrafikk. Staten er riksveimyndighet og har ansvar for utbygging, drift, vedlikehold, forvaltning og beredskap, inkludert arbeid med trafiksikkerhet.

Fylkesveiene er regionale veier som er viktige for regional transport og regional utvikling og binder riks- og fylkeskommunalt veinett sammen. I fylkesveinettet inngår i overkant av 100 fylkesveiferjesamband. Fylkesveiene er koplet til regionale knutepunkter for gods- og persontransport og utgjør viktige hovedtransportårer for næringslivs- og persontransport i det enkelte fylke, på tvers av kommunegrenser og dels fylkesgrenser. Fylkesveiene er viktige transportårer for kollektivtrafikk på vei og gang- og sykkeltrafikk. Noen fylkesveier krysser fylkesgrenser.

I fylkeskommunene er det vanlig å foreta en nærmere klassifisering av fylkesveinettet. For eksempel har Hordaland fylkeskommune i sin regionale transportplan for 2013–2024 gjort et skille mellom overordnede fylkesveier med høy funksjonsklasse eller høy trafikkbelastning og øvrige fylkesveier. Fylkesveiene med høy funksjonsklasse kjennetegnes av at de er viktige bindeledd mellom kommunesentre, regionsentre, bydelssentre og landsdelssentre/by, de er diagonale bindeledd på tvers av fylket, de er viktige omkjøringsveier ved stenging av riksvei, de har en svært viktig rolle for næringsliv og de er høytrafikkerte samleveier.

Østfold fylkeskommune har i sin regionale transportplan klassifisert veinettet etter funksjonsklasse A–E: Nasjonale hovedveier (A) dreier seg om alle riksveier. Regionale hovedveier (B) er veier med regional funksjon av overordnet betydning. Dette er viktige veier for næringsliv og viktige omkjøringsruter og har den største andelen lange reiser (over 50 kilometer). Lokale hovedveier (C) er veier med viktig lokal funksjon, men også en viss regional funksjon. Disse veiene er viktige forbindelsesveier mellom funksjonsklasse A og B og forbindelse til områdesentre og lokalsentre. Hovedveier i byer og tettsteder hører med i denne funksjonsklassen. Lokale samleveier (D) dreier seg om en blanding av enkeltveier og kortere sammenhengende ruter. De er viktige forbindelser til næringsområder eller til og fra grendesentre og lokalsentre. Disse veiene har også en samlefunksjon for trafikk til og fra veier i funksjonsklasse B og C. Lokale adkomstveier (E) domineres mest av adkomst til boliger og virksomheter langs disse veiene, og

transportfunksjonen er underordnet. Funksjonsklasse B–D utgjør det fylkeskommunale veinettet.

Den enkelte fylkeskommune er fylkesveimyndighet og har ansvar for utbygging, drift, vedlikehold, forvaltning og beredskap, inkludert arbeid med trafikksikkerhet. Ansvarer innebærer også å fastsette de økonomiske rammene for de ulike samferdselsformålene.

Ved forvaltningsreformen i 2010 ble fylkeskommunene gitt ansvar for om lag 17 000 kilometer vei (omklassifisert øvrige riksveier), ut over tidligere ansvar. Fylkeskommunene hadde ved inngangen til 2013 ansvar for i overkant av 44 000 kilometer fylkesvei. Dette utgjør om lag 47 prosent av det offentlige veinettet.

Kommunale veier er viktige for lokal transport, trafikksikkerhet og lokal utvikling og tjenesteyting. Kommunalt veinett er koplet til trafikale knutepunkt for gods og persontransport og utgjør viktige hovedtransportårer for næringslivs- og persontransport i den enkelte kommune. Mye av det private veinettet er koplet til kommunale veier. Kommunale veier er meget viktige transportårer for kollektivtrafikk på vei og gang- og sykkeltrafikk. Mange kommunale veier er skolevei for barn i grunnskolen. Kommunen er veimyndighet og har ansvar for utbygging, drift, vedlikehold, forvaltning og beredskap, inkludert arbeid med trafikksikkerhet på kommunale veier. Ansvarer innebærer også å fastsette de økonomiske rammene for de ulike samferdselsformålene.

I henhold til veglova hører regionvegsjefen under Vegdirektoratet i saker som gjelder riksveier.²⁸² I saker som gjelder fylkesveiene hører regionvegsjefen under fylkeskommunen. Denne ordningen kalles for ”sams vegadministrasjon”. Det er et statlig ansvar å stille til rådighet sams (felles) vegadministrasjon på regionalt nivå for å utføre riksveioppgaver for staten og fylkesveioppgaver for fylkeskommunen. På veisiden er landet delt inn i regioner, hvor det er fem regionvegkontorer som ledes av en regionvegsjef. Ordningen med sams vegadministrasjon ivaretas av Statens vegvesen og staten bærer kostnadene med ordningen, men fylkeskommunene dekker utgiftene til konkrete tiltak, planlegging, investeringer med mer. Fylkeskommunene står fritt til å benytte seg av sams vegadministrasjon.

Krav til veinettet fremkommer av veglova med forskrifter. Det fremkommer ytterligere føringer i normaler og retningslinjer som er kravdokumenter og de viktigste håndbøkene i Statens vegvesens håndbokhierarki.²⁸³ Normaler er hjemlet i lovverket og gjelder all offentlig vei/gate. Retningslinjer gjelder kun for riksvei og for Statens vegvesen, og gitt med hjemmel i instruks fra Vegdirektøren. Retningslinjene gjelder også for konsulenter og entreprenører som gjør oppdrag for Statens vegvesen. Disse føringene er ikke bindende for fylkeskommunene og kommunene, men Samferdselsdepartementet erfarer at fylkeskommunene og kommunene i praksis følger disse retningslinjene når de ivaretar sitt veiansvar.

²⁸² Lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar (veglova) § 10.

²⁸³ <http://www.vegvesen.no/Fag/Publikasjoner/Handboker/om-handbokene>.

Drift og vedlikehold av og investeringer i fylkesveier blir i all hovedsak finansiert gjennom inntektssystemet til fylkeskommunene (frie inntekter). Unntak fra dette er midler til rentekompensasjon for transporttiltak i fylkeskommunene og tilskudd til skredsikring på fylkesveier. I tillegg kommer bompenger til investering i fylkesvei. Det ligger dessuten midler til særskilt fordeling i inntektssystemet til å fornye og ruste opp fylkesveiene (1005 mill. kroner i forslaget til statsbudsjett for 2015).

Fylkeskommunale utgifter (brutto) til investering, drift og vedlikehold av fylkesveier utgjorde 14 970 mill. kroner i 2013.

4.3.2 Relevante kriterier for god oppgaveløsning

Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse

Organiseringen gjennom sams vegadministrasjon innebærer at fylkeskommunen henter en stor del av kompetansen og kapasiteten til å utføre fylkesveisoppgaver fra Statens vegvesens fem regionveikontorer og nasjonale spisskompetansemiljøer i etaten. Statens vegvesen har om lag 7 000 ansatte og er en organisasjon med bred teknisk og planleggingskompetanse som fylkeskommunene har tilgang til gjennom sams vegadministrasjon. Vegdirektøren og regionvegsjefene har ansvar for at sams vegadministrasjon er organisert og har kompetanse og systemer og verktøy som effektivt kan løse de oppgavene som staten og fylkeskommunene har behov for.²⁸⁴ Regionvegsjefen kan også hente fagkompetanse og tjenester fra andre vegregioner, andre offentlige organ eller konsulenter så lenge det ikke er formelle hindre for dette. Sentrale oppgaver som sams vegadministrasjon er forutsatt å utføre for fylkeskommunene er blant annet å bidra med faglige utredninger og annet underlag for fylkeskommunenes arbeid med planer og strategier, budsjett for utbygging, drift, vedlikehold og forvaltning av veinettet og å følge opp fylkeskommunens vedtak om planlegging, utbygging, vedlikehold og forvaltning og drift av fylkesvegnettet. Sams vegadministrasjon skal også ha oversikt over risiko-, trussel- og sårbarhetsbildet for det fylkeskommunale veinettet i regionen, og bistå fylkeskommunene med beredskapsplanlegging. Her ligger også ulike administrative oppgaver knyttet til rapportering, styringsdialog og kommunikasjon.

En kartlegging foretatt av Samferdselsdepartementet, viser at antall årsverk i fylkeskommunal administrasjon knyttet til oppgaver med kollektivtransport og oppgaver med fylkesvei utgjør om lag 670 årsverk for alle fylkeskommunene, herunder Oslo kommune. Dette tallet inkluderer årsverk i administrasjonsselskapene for kollektivtransport. Antall årsverk varierer fra fylkeskommune til fylkeskommune, men ifølge Samferdselsdepartementet er det et fåtall av årsverkene som er knyttet til arbeidsoppgaver med fylkesveier. Fylkeskommunene benytter seg i all hovedsak av sams vegadministrasjon, og erfaringene tyder på fylkeskommunene i begrenset grad har økt sin bemanning etter forvaltningsreformen.

²⁸⁴ Informasjon fra Statens vegvesens nettside:

<http://www.vegvesen.no/Fag/Veg+og+gate/Sams+vegadministrasjon>

Ifølge opplysninger fra Vegdirektoratet tyder erfaringene på at fylkeskommunenes etterspørsel etter Statens vegvesens kompetanse øker. Dette gjelder spesielt kompetanse knyttet til utredningssaker, som grunnlag for og innspill til ulike politiske prosesser. Regionvegsjefen skal bistå faglig i fylkeskommunens arbeid med planer, strategier og budsjetter for utbygging, drift og forvaltning av fylkesveinettet. Mye av planleggingskompetansen knyttet til samferdsel er derfor lagt til Statens vegvesen.²⁸⁵

Det sentrale er å ha tilstrekkelig bestillerkompetanse knyttet til investeringer, drift, vedlikehold og lignende av det fylkeskommunale veinettet. Utvalget legger til grunn at kommunene vil kunne skaffe til veie tilstrekkelig kompetanse til å påta seg et større ansvar for å kunne administrere drift og vedlikehold av et utvidet veiansvar.

Fylkeskommunen bruker i dag forholdsvis få ressurser knyttet til administrasjon av vei siden mange oppgaver løses av sams vegadministrasjon.

Effektiv tjenesteproduksjon

Størstedelen av fylkesveinettet har en regional rolle og fylkesveiene kan derfor sies å hovedsakelig være kommuneoverskridende. En overføring av ansvaret for fylkesveinettet til flere kommuner kan derfor medføre smådriftsulempen og en mindre effektiv forvaltning av veinettet.

Sams vegadministrasjon gir i dag fylkeskommunene tilgang til kompetansen og ressursene i Statens vegvesen, og setter fylkeskommunene i stand til å forvalte sitt veiansvar på en effektiv måte. Ordningen innebærer at 18 fylkeskommuner og Oslo kommune er bestillere overfor Statens vegvesen, som igjen benytter seg av kompetansen i de regionale vegkontorene. Dersom kommunene overtar ansvar for fylkesveiene, og ordningen med sams vegadministrasjon fortsetter med kommunene som bestillere, kan effektiviteten utfordres av at det blir betydelig flere bestillere å forholde seg til for Statens vegvesen.

Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Kriteriet funksjonelle samfunnsutviklingsområder er mest knyttet til kommunens rolle som samfunnsplanlegger, særlig til samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Det er imidlertid sentralt i vurderingen av oppgaven med å ivareta fylkesveiene. Gode areal- og transportløsninger, herunder vei-infrastruktur, er viktig for å legge til rette for bo- og arbeidsmarkedsregionene.

Fylkesveienes funksjon skiller seg fra kommunal vei og statlig vei. Fylkesveiene er ofte viktige for regional transport og regional utvikling og binder riks- og fylkeskommunalt

²⁸⁵ Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 3-7 sier at statlig eller regional myndighet, etter nærmere avtale mellom partene, helt eller delvis kan overta de oppgavene planadministrasjonen i kommunen og regional planmyndighet har med å organisere planarbeidet og utarbeide planforslag. § 3-7 sier videre at myndigheter med ansvar for større samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur etter samråd med planmyndigheten kan utarbeide og fremme forslag til arealplan for slike tiltak og beslutte å legge slike planer ut til offentlig ettersyn etter bestemmelsene for vedkommende plantype. Gjeldende kommunale eller regionale planstrategier skal vurderes i forbindelse med planarbeidet.

veinett sammen. Fylkesveiene er koplet til regionale knutepunkter for gods- og persontransport og utgjør viktige hovedtransportårer for næringslivs- og persontransport i det enkelte fylke, på tvers av kommunegrenser og i noen tilfeller fylkesgrenser. Fylkeskommunenes egne inndelinger av fylkesveiene viser samtidig at noen veistrekninger som fylkeskommunene hadde ansvar for før forvaltningsreformen i 2010 kan ha en mer lokal eller delregional karakter.²⁸⁶

Vurderinger av behov og prioritering av samferdselsprosjekter skjer i regionale planer og vedtak i fylkestinget. Fylkesveiprosjekter er ikke omfattet av Nasjonal transportplan eller av statens kvalitetssikring. Den konkrete arealplanleggingen skjer i kommunale arealplaner. Bo- og arbeidsmarkedsregioner må likevel sees i sammenheng for å få til gode løsninger.

Plan- og bygningsloven § 9-7 gir hjemmel for plansamarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner, og departementet kan pålegge et slikt samarbeid når det er nødvendig for å løse planleggingsoppgaver for et større område. Etter plan- og bygningsloven kan (det tidligere) Miljøverndepartementet gi bestemmelser om samarbeid mellom to eller flere fylkeskommuner. Det ble gjort i forbindelse med gjennomføringen av den siste forvaltningsreformen hvor utfordringene knyttet til bedre regional styring og samordning i hovedstadsområdet ble drøftet.²⁸⁷ Fire alternative modeller ble skissert. Regjeringen Stoltenberg fant på bakgrunn av Stortingets behandling å gå videre med en modell med pålagt regionalt plansamarbeid i Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Oslo kommune er i denne sammenheng likestilt med en fylkeskommune. Arbeidet startet opp i 2009 under ledelse av Miljøverndepartementet. Oslo bystyre og Akershus fylkesting vedtok i mars 2012 planstrategi og planprogram for Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Kommunene som arealplanmyndigheter, samferdselsmyndighetene og transportetatene må følge opp dette arbeidet i sine planer og skal spesielt involveres i planarbeidet. Arbeidet skal være ferdig innen utgangen av juni 2015.

Økonomisk soliditet

Drift og vedlikehold av og investeringer i fylkesveier blir i all hovedsak finansiert gjennom inntektssystemet til fylkeskommunene (frie inntekter). Unntak fra dette er midler til rentekompensasjon for transporttiltak i fylkeskommunene og tilskudd til skredsikring på fylkesveier. I tillegg kommer bompenger til investering i fylkesvei og låneopptak. Fylkeskommunale utgifter (brutto) til investering, drift og vedlikehold av fylkesveier utgjorde 14 970 mill kroner i 2013. Statens vegvesen har i samarbeid med fylkeskommunene gjennomført en kartlegging av vedlikeholdsetterslep på fylkesveinettet, som viser at det beløper seg til 45–75 mrd. kroner.²⁸⁸

²⁸⁶ Dette ble også referert i Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av fylkesordfører-/rådskollegiet. (Foreløpig rapport 17. juni 2014). *Oppgavefordelingen ved en kommune- og regionreform.*

²⁸⁷ Ot. prop. nr. 10 (2008–2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv.*

²⁸⁸ Statens vegvesens rapporter 2013: *Hva vil det koste å fjerne forfallet på fylkesveinettet?*

4.3.3 Utvalgets vurderinger

Mulige fordeler ved å overføre fylkesveiene til kommunene

Kommunene har ansvar for samfunnsplanlegging, blant annet arealplanlegging. Samfunns- og arealplanlegging bør sees i nær sammenheng med samferdselsplanlegging, herunder planlegging av vei. Dersom ansvaret for dagens fylkesvei lå til det forvaltningsorganet som hadde ansvaret for areal- og samfunnsplanleggingen ville det, isolert sett, gi bedre mulighet for koordinering og kunne styrke helheten i den kommunale politikken for samfunnsutvikling.

Overføring av fylkesveiene til kommuner med 15 000–20 000 innbyggere

Mulige utfordringer

Den geografiske dimensjonen er sentral når det gjelder dagens fylkeskommunale veinett. Dersom hele eller deler av fylkesveinettet overføres til kommunene, vil det være utfordrende å sikre gjennomgående veier på grunn av kommunens geografiske avgrensinger. Det vil skape utfordringer for en effektiv forvaltning av veinettet. Utvalget mener at det er viktig å se fylkesveiene i sammenheng med regional planlegging, gitt den kommuneoverskridende funksjonen mange av fylkesveiene har.

Det differensierte veinettet med inndeling i ulike funksjonsklasser tilsier at noen veier vil være mer kostnadskrevenne å vedlikeholde enn andre. Utvalget legger til grunn at fylkesveiene er mer kostnadskrevenne å investere i, drifte og vedlikeholde enn kommunale veier. Utvalget anser en overføring av fylkeskommunale veier til kommuner på 15 000–20 000 innbyggere, inkludert det dokumenterte vedlikeholdsetterslepet, som krevende å håndtere i de kommunale budsjettene.

Det differensierte veinettet, hvor flere fylkesveier er viktige regionale veistrekninger, tilsier også at forvaltning av disse krever høyere kompetanse enn dagens kommunale veier. Utvalget antar det vil være for krevende for kommuner på 15 000–20 000 å ha tilstrekkelig bestillerkompetanse for å ivareta denne oppgaven.

Sams vegadministrasjon bidrar med faglige utredninger og annet underlag i fylkeskommunens arbeid med planer, strategier, budsjetter for utbygging, drift og forvaltning av fylkesveinettet, i tillegg til å følge opp fylkeskommunens vedtak innenfor gjeldende lovverk og overordnede bestemmelser. Utvalget legger til grunn at et lignende arrangement kan videreføres også dersom kommunene overtar hele eller deler av veiansvaret som i dag ligger til fylkeskommunene, men ser at det kan bli utfordrende for Statens vegvesen med mange kommuner som bestillere.

Dersom fylkesveinettet overføres til kommunene vil det være nødvendig å etablere ordninger som ivaretar det regionale perspektivet på veiområdet for å unngå et for oppsplittet veinett. Det er vanskelig å se for seg gode modeller for kommunalt samarbeid for drift og vedlikehold av dagens fylkesveinett på tvers av kommunegrensene.

Utvalgets vurdering

Med utgangspunkt i kriteriene som her er diskutert, anser utvalget at ansvaret for dagens fylkesveinett ikke kan overføres til kommuner med 15 000–20 000 innbyggere. Kommuner i denne størrelsesorden er etter utvalgets vurdering ikke egnet for ivaretagelse av ansvaret for fylkesveier som i stor grad har regional funksjon.

Overføring av fylkesveiene kun til storkommuner

Mulige utfordringer

Utvalget mener storkommuner vil ha kompetanse og kapasitet nok til å kunne overta ansvaret for drift og planlegging av det som i dag er fylkesvei innenfor deres grenser, og være kompetente bestillere opp mot sams vegadministrasjon. Også her legger utvalget til grunn at et lignende arrangement som sams vegadministrasjon kan videreføres. Innenfor storkommuner som har felles grenser med bo- og arbeidsmarkedsregionene vil samordningen være vel ivaretatt. Gitt at store deler av fylkesveinettet har en regional funksjon, vil imidlertid planlegging og en sammenhengende forvaltning av dagens fylkeskommunale veinett på tvers av en eller flere kommuner gi nye utfordringer for samordning. Utvalget mener dermed at det å overføre oppgaven kun til storkommuner også vil gi utfordringer når det gjelder å sikre et sammenhengende veinett. Det vil også kunne være lite effektivt å dele veiansvaret mellom flere aktører enn fylkeskommunene i dag utgjør, og det vil kunne være utfordrende å overta ansvaret for et veinett med stort vedlikeholdsetterslep.

Et sammenhengende veinett kan ivaretas i samarbeid mellom kommunene og fylkeskommunene/regionene. Utvalget vil imidlertid påpeke at fylkesveinettet har en regional funksjon. I Oslo og Akershus er det for eksempel et pålagt plansamarbeid med hjemmel i plan- og bygningsloven som gir Oslo-regionen virkemidler til å utarbeide og vedta planer som blant annet kan omfatte hovedtrekkene i utbyggingsmønster og samferdselsløsninger. Her deltar Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og kommunene i Akershus i et utstrakt samarbeid blant annet om løsning av samferdselsutfordringene.

Utvalgets vurdering

Med utgangspunkt i kriteriene som er diskutert, mener utvalget at fylkesveienes regionale funksjon og behovet for et regionalt perspektiv på samferdselsspørsmål og infrastruktur på vei tilsier at ansvaret for størstedelen av fylkesveinettet bør ligge til et regionalt nivå. Det vil ikke være hensiktsmessig å dele opp veiansvaret for et veinett med en regional karakter på flere enheter.

Utvalget viser til beskrivelsen over om funksjoner og klassifikasjoner av fylkesveiene og til den foreløpige rapporten fra arbeidsgruppen nedsatt av fylkesordfører-/rådskollegiet

om oppgavefordelingen ved en kommune- og regionreform.²⁸⁹ I rapporten uttrykkes det at en mindre del av fylkesveinettet (før 2010) primært har en lokal eller delregional karakter. Utvalget viser i den forbindelse til Østfold fylkeskommune som i sin Regionale transportplan påpeker at det er de ”lokale adkomstveiene” som i utgangspunktet skal utgjøre kommunal eller privat vei, men at noen fylkesveier klassifisert som ”øvrig riksvei” kun har en lokal funksjon.

Vegdirektoratet har på forespørsel utarbeidet en oversikt over det som var tidligere fylkesveier før forvaltningsreformen i fire byområder med omkringliggende kommuner, og som samlet vil kunne utgjøre et funksjonelt samfunnsutviklingsområde.²⁹⁰ Denne oversikten viser at det er flere av disse veistrekningene som er av lokal karakter. Utvalget går ut fra at det også vil være slike tilfeller i andre områder. Uten å overføre ansvaret for hele fylkesveinettet som sådan kan det være mulig å omklassifisere slike veier til storkommuner som samtidig utgjør funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Utvalget antar at en slik omklassifisering av fylkesveier som er av lokal karakter, ikke vil skape vesentlige problemer for resten av fylket.

²⁸⁹ Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av fylkesordfører-/rådskollegiet. (Foreløpig rapport 17. juni 2014). *Oppgavefordelingen ved en kommune- og regionreform.*

²⁹⁰ De utvalgte byområdene er Grenlandskommunene Skien, Porsgrunn, Bamble, Siljan; Kristiansandområdet bestående av Kristiansand, Lillesand, Iveland, Vennesla, Sogndalen og Søgne; Stavangerområdet bestående av Stavanger, Sandnes, Gjesdal, Sola, Randaberg, Rennesøy og Kvitsøy; og Trondheimsområdet bestående av Trondheim, Melhus, Skaun, Klæbu, Malvik.

4.4 Virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling

4.4.1 Beskrivelse av dagens oppgaveløsning

Kommunene har et generelt ansvar for lokal samfunnsutvikling. Kommuneloven § 5 fastslår at kommunen skal utarbeide en samordnet plan for den kommunale virksomhet. Konkrete bestemmelser om planlegging framkommer først og fremst i plan- og bygningsloven (pbl).²⁹¹ Denne gir kommunene en rekke oppgaver innenfor samfunns- og arealplanlegging, jf. beskrivelse av plansystemet i kapittel 4.1. I tillegg til påleggene i pbl, kan kommunene på frivillig basis legge til rette for utvikling i kommunen gjennom egne initiativ og samarbeid med frivillige lag og organisasjoner, grende- og lokalutvalg mv. Kommunen kan også samarbeide med fylkeskommunen og statlige virksomheter om tiltak for lokal samfunnsutvikling, verdiskapingsprogrammer etc.

Det offentlige virkemiddelapparatet for nærings- og samfunnsutvikling består av flere aktører, og tre departementer har overordnet system- og finansieringsansvar for apparatet som ivaretar regional og lokal næringsutvikling (inkludert bygdeutvikling). De tre departementene er: Landbruks- og matdepartementet (LMD), Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og Nærings- og fiskeridepartementet (NFD). Ansvar for plansystemet og hele plan- og bygningsloven ligger nå til KMD.

Innovasjon Norge (IN), fylkesmennene og fylkeskommunene er de tre viktigste aktørene på regionalt nivå for lokal og regional nærings- og samfunnsutvikling. IN har hovedansvaret for bedriftsrettede tiltak, mens Fylkesmannen og fylkeskommunen er regionale aktører for ulike utviklings- og tilretteleggende tiltak.

Innovasjon Norge (IN) er et særlovselskap som er eid av staten ved NFD med 51 prosent og fylkeskommunene med 49 prosent. Selskapets formål er å være statens og fylkeskommunenes virkemiddel for å realisere verdiskapende næringsutvikling i hele landet. Selskapets virkemidler kan deles i følgende hovedtyper: finansiering (lån, garantier, tilskudd og egenkapital), etablering av regionale, nasjonale og internasjonale nettverk, kompetansetiltak for etablerere/næringslivsaktører samt rådgivning og profilering av Norge som et attraktivt land for reiseliv og investeringer. IN har oppdrag fra Utenriksdepartementet knyttet til aktivitet for å fremme eksport og internasjonalisering av norsk næringsliv. Selskapet er representert i alle fylker og har 15 distriktskontorer og seks lokalkontorer. Dessuten har IN kontorer i 35 land utenom Norge. INs distriktskontorer utførte i 2013 om lag 320 årsverk av totalt 757,5 i hele selskapet. INs distriktsapparat (distriktskontor/lokalkontor) ivaretar samhandlingen med kommunene, basert på avtaler mellom IN og den enkelte kommune som ønsker dette.

IN mottok i 2014 totalt 1 122,8 mill. kroner fra NFD i tilskuddsmidler til ulike programmer og satsingsområder.²⁹² IN har i tillegg oppdrag for LMD innenfor forvaltning

²⁹¹ Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

²⁹² Statsbudsjettet 2014 – Oppdragsbrev Innovasjon Norge. Sum kap. 2421 tilskuddsposter, fratrukket post 70 Bedriftsutvikling og administrasjon.

av nasjonale utviklingsprogrammer på landbruksområdet og midler til investering og bedriftsutvikling (bedriftsrettede BU-midler) via regionalt næringsutviklingsprogram, som forberedes av Fylkesmannen. INs oppdrag fra fylkeskommunene – (KMD-midler) - gjelder forvaltning av bedriftsrettede virkemidler til regional utvikling innenfor gitte geografiske områder.

Nasjonale landbrukspolitiske mål setter rammene for LMDs virkemidler rettet mot lokal og regional næring- og samfunnsutvikling. De fylkesvise bygdeutviklingsmidlene (BU-midlene) skal legge til rette for lønnsom verdiskaping i landbruket. Dette er avtalefestede midler som er gjenstand for årlige forhandlinger som del av jordbruksoppgjøret. Forvaltningsansvaret for BU-midlene på regionalt nivå er delt mellom Fylkesmannen og IN, og midlene fordeles fylkesvis etter en nasjonalt fastsatt fordelingsnøkkel. Det meste av disse midlene er bedriftsrettede og forvaltes av IN (528 mill. kroner i 2014) mens en mindre del av midlene (67 mill. kroner i 2014) forvaltes av fylkesmennene til utrednings- og tilretteleggingstiltak. Regionale næringsprogram, utarbeidet av Fylkesmannen i partnerskap med relevante aktører i regionen, legger strategiske føringer for bruken av midlene i det enkelte fylke. Fylkesmannen kan (etter søknad) gi midlene som er avsatt til utrednings- og tilretteleggingstiltak til organisasjoner, institusjoner, kommuner og ulike samarbeidsorganer – hovedsakelig innenfor landbruket.

De nasjonale regionalpolitiske målene setter rammene for KMDs innsats for lokal og regional nærings- og samfunnsutvikling. Forvaltningsansvaret for KMDs midler til regional utvikling og nyskaping (regionale utviklingsmidler) er lagt til fylkeskommunene.²⁹³ Fylkeskommunen er av KMD gitt rollen som den sentrale utviklingsaktøren med et overordnet og strategisk ansvar.

Fylkeskommunenes arbeid for å tilrettelegge for næringsutvikling finansieres av frie inntekter (inntektssystemet), egne fylkeskommunale inntekter og regionale utviklingsmidler fra KMD.²⁹⁴ I 2014 utgjør regionale utviklingsmidler om lag 1 166 mill. kroner som fordeles til fylkeskommunene etter en egen fordelingsnøkkel. Fordelingen skal sikre ressurser til områder med særskilte utfordringer i form av svak befolkningsutvikling, konkurransemessige ulemper, store avstander og utfordringer knyttet til sysselsetting, arbeidsmarked og levekår.

Fylkeskommunene skal prioritere virkemiddelbruken og blant annet bevilge midler til andre nasjonale virkemiddelaktører (IN, SIVA, Forskningsrådet), for innsats innenfor det distriktpolitiske området. Denne prioriteringen skjer i samråd med det regionale partnerskapet. I 2014 har fylkeskommunene bevilget om lag 426 mill. kroner til IN.²⁹⁵ En del av oppdraget fra KMD til fylkeskommunene er også å styrke kommunene i arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling. Fra 2014 er det opp til den enkelte fylkeskommune å

²⁹³ Prop. 1 S (2014-2015) Kap. 551 *Regional utvikling og nyskaping* (post 60 og 61).

²⁹⁴Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av fylkesordfører-/rådskollegiet. (Foreløpig rapport 17. juni 2014). *Oppgavefordelingen ved en kommune- og regionreform*.

²⁹⁵ Prop. 1 S (2014-2015) Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Kap. 551.

prioritere og bevilge midler til kommunale næringsfond (KNF), innenfor den generelle rammen av regionale utviklingsmidler fra KMD.

Fylkeskommunen skal, i samråd med det regionale partnerskapet, vurdere behov for tildeling av midler til KNF, i lys av regionale utfordringer og behovet for øvrige virkemidler innenfor fylket. KNF tildeles i dag mindre kommuner innenfor det distriktpolitiske virkeområdet med et formål å stimulere til næringsrettet innsats i de kommunene som i dag ikke har kapasitet til dette på egenhånd. Rammen til kommunale næringsfond blir politisk besluttet i fylkeskommunen. I 2014 er det bevilget om lag 155 mill. kroner til kommunale og regionale (interkommunale) næringsfond.

Når det gjelder INs finansieringsordninger rettet mot landbruket, har kommunene en *forskriftsfestet* rolle i saksbehandlingen for BU-midlene til bedriftsrettede tiltak, ved at de mottar og uttaler seg til konkrete søknader og oversender disse til IN for avgjørelse. For andre virkemidler har ikke kommunene en tilsvarende formalisert/lovfestet oppgave.

Det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder politisk prioritering, ressursbruk og organisering av det næringsrettede arbeidet.²⁹⁶ Det er også store forskjeller i hvordan de ulike regionale aktørene jobber mot kommunene.

Næringslivet og etablerere forventer en velfungerende kommunal førstelinjetjeneste, som kan gi dem praktiske råd, veiledning og informasjon om blant annet støtteordninger, kurs og hvem som kan hjelpe dem videre. Rolleavklaring og etablering av samarbeidsrutiner har vært viktige betingelser for å få til "én dør". I mange fylker er dette formalisert gjennom samarbeidsavtaler mellom blant annet IN og kommunene.²⁹⁷

Kommunenes ulike roller innenfor nærings- og samfunnsutvikling kan oppsummeres slik:

- Arealplanmyndighet - tilrettelegging av arealer gjennom kommuneplan og reguleringsplan.
- Forvaltningsoppgaver tilknyttet næringsvirksomhet - bruksendringer, skjenkeløyver, byggetillatelse etc.
- Investering i næringsrettet infrastruktur - næringsarealer, bredbånd etc.
- Veiledning og rådgivning av bedrifter og etablerere - bl.a. førstelinjetjeneste for bedrifter.
- Forskriftsfestet saksforberedende rolle ved søknader om bygdeutvikling – uttale seg til IN.
- Tildele tilskudd til bedrifter innenfor EØS-regelverket om bagatellmessig støtte. Det er ikke en lovpålagt oppgave å gi tilskudd. I hvilken grad kommunene har midler til dette, avhenger av om de har kraftfond, næringsfond (KNF) eller egne avsatte midler.

²⁹⁶ Innovasjon Norge og KS (2010). *Førstelinje for utvikling av næringsliv i kommunene*.

²⁹⁷ Innovasjon Norge og KS (2010). *Førstelinje for utvikling av næringsliv i kommunene*.

4.4.2 Relevante kriterier for god oppgaveløsning

Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse

Kommunene fungerer som førstelinje for det lokale næringslivet. Førstelinjen kan bestå av veiledning, rådgivning og finansieringstjenester, formidling av kontakt til det næringsrettede offentlige virkemiddelapparatet og mobilisering av ressurser for økt verdiskaping lokalt. Kommunenes reelle innsats og prioritering av dette feltet varierer. Det er bare ved behandling av søknader om midler til investering og bedriftsutvikling på landbruksområdet (BU-midler) at kommunene har en pålagt oppgave gjennom forskrift, ved at de har plikt til å motta søknader og uttale seg i saker for IN. Dette innebærer at kommunene både har en rolle innenfor formell saksforberedende forvaltning av økonomiske virkemidler, og i ulike former for veiledning og tilrettelegging for lokalt næringsliv.

Konkret kommunalt planarbeid er også et viktig innsatsområde for å understøtte lokal næringsutvikling. Planaktivitet kan innebære alt fra å sørge for at næringslivets behov blir tatt med i samordnet areal- og transportplanlegging til å avsette arealer for næringsvirksomhet i kommunens arealplaner.

Behovet for næringsutvikling lokalt gjør at små distriktskommuner har stor aktivitet på området. Samtidig viser flere studier at det i de minste kommunene ikke er egne ansatte med ansvar for næringsutvikling, slik at ansvaret ofte faller på ordfører eller rådmann.²⁹⁸ Det er påpekt at fordelene med dette er at arbeidet er godt forankret både politisk og administrativt; og tett kontakt betyr sterkere engasjement. Ulempene knytter seg til at politisk og administrativ ledelse i kommunene ikke nødvendigvis besitter den riktige kompetansen, sårbarhet med tanke på langsiktige satsinger, personavhengighet og begrenset tid i det daglige arbeidet.²⁹⁹ Samtidig er kommunene helt avhengige av koordinering, samarbeid og dialog med andre næringsaktører og institusjoner (bedrifter, lokalt næringsforum, fylkeskommune, utdannings- og fpu-institusjoner). Dette krever en viss kapasitet.³⁰⁰

De ulike rollene som kommunene i dag ivaretar innenfor nærings- og samfunnsutvikling, krever ulik kompetanse. Når kommunen skal vurdere/saksforberede konkrete søknader om tilskudd, vil kompetanse om statsstøtteregler og tilskuddsforvaltning være aller viktigst. I tillegg vil det være behov for kompetanse på blant annet prosjektvurdering og kunnskap om bransjer. I arbeidet med kommunal planlegging og annet arbeid med lokal

²⁹⁸ Moen, S.E. (2011). *Kommunen som samfunnsutvikler – drivere og hindringer for næringsutviklings- og sysselsettingsarbeid*. Oslo, FAFO og Hovik S. og T.M. Myrvold (2001). *Er det størrelsen det kommer an på?* Oslo, NIBR prosjektrapport 2001:8.

²⁹⁹ Hovik S. og T.M. Myrvold (2001). *Er det størrelsen det kommer an på?* Oslo, NIBR, prosjektrapport 2001:8. Hovik S. og T.M. Myrvold (2001 b). *Kommunale oppgaver – hvorfor varierer omfang og kvalitet?* Oslo, NIBR, prosjektrapport 2001:19. Moen S.E. (2011). *Kommunen som samfunnsutvikler – drivere og hindringer for næringsutvikling- og sysselsettingsarbeid*, Oslo, FAFO.

³⁰⁰ Moen S.E. (2011) *Kommunen som samfunnsutvikler – drivere og hindringer for næringsutvikling- og sysselsettingsarbeid*. Oslo, FAFO.

samfunnsutvikling, vil det være viktig at medarbeiderne i tillegg innehar noe planfaglig kompetanse og kjennskap til planprosesser, medvirkningsmetodikk mv. Kommuner med 15 000–20 000 innbyggere vil ikke ha særskilte utfordringer med å skaffe seg relevant og nødvendig kompetanse og kapasitet til å ivareta disse oppgavene.

Det foreligger ingen samlet oversikt over kommunal ressursbruk i arbeidet med næringsutvikling. Dermed er det ikke grunnlag for å si noe samlet om kapasiteten i dagens kommuner på dette feltet. Det foreligger heller ikke noe eksakt tall på BU-søknader på kommunenivå. I 2013 behandlet IN totalt 1503 søknader. Det er sannsynlig at total søknadsmasse på kommunenivå er noe høyere enn dette. I en rapport om utgiftsbehovet i kommunal landbruksforvaltning³⁰¹ vises det til at om lag 9,4 prosent av ressursene innenfor landbruksforvaltningen nyttes til oppgaver med næringsutvikling i tilknytning til investeringer (BU-saker og lån).

Tilstrekkelig distanse

Kriteriet ”tilstrekkelig distanse” refererer seg særlig til objektivitet og habilitet i oppgaveløsningen. Habilitet vil være en faktor både i rollene som tilretteleggere, veiledere og kompetanseutviklere, hvor kommunene må tilstrebe objektivitet og unngå forskjellsbehandling på grunn av for nære relasjoner til enkelte lokale bedrifter og næringsutøvere. Den reelle betydningen av dette kriteriet vil imidlertid være tyngst når kommunen opptrer i rollen som myndighetsutøver, det vil si ved forvaltning av konkrete virkemidler overfor lokalt næringsliv. I dagens situasjon vil spørsmålet om habilitet og forsvarlig saksbehandling i størst grad være knyttet til kommunens rolle i forberedende behandling av låne- og tilskuddsaker innenfor BU-ordningen. Utfordringene med habilitet vil imidlertid ikke være større eller annerledes ved avgjørelse av næringsrettede tilskudd, tilretteleggende tiltak osv. enn de utfordringene kommunene allerede håndterer ved detaljplanlegging, byggesaksbehandling samt ved tildeling av ulike tilskudd til jord- og skogbrukere mv.

Effektivitet

Kriteriet knyttet til effektivitet er relevant dersom kommunene får et større forvaltnings- og beslutningsansvar for økonomiske virkemidler. Et slikt ansvar vil kreve oppbygging av kompetanse og forvaltningssystemer for slike midler i alle kommuner. Flere aktører enn i dag må dermed bygge opp kompetanse, kapasitet og systemer, og det kan stilles spørsmål ved om dette bidrar til redusert effektivitet. Det er imidlertid grunn til å tro at dette først og fremst vil være en virkning i den første tiden etter at kommunene får et utvidet ansvar. Kommunal beslutningsmyndighet vil gi færre nivåer i saksbehandlingen, noe som må forventes å gi kortere saksbehandlingstid. Mer desentralisering vil innebære at beslutninger om økonomisk støtte og andre former for tilrettelegging for lokalt næringsliv kan ses i sammenheng.

³⁰¹ Vista Analyse (2013). *Analyse om utgiftsbehovet i kommunal landbruksforvaltning. Rapport 2013/34*

Økonomisk soliditet

Økonomiske virkemidler for bedriftsrettet næringsutvikling dreier seg om både lån, garantier, tilskudd og egenkapital. Det offentlige forvaltningsansvaret for slike virkemidler er i hovedsak lagt til IN.

Kommunene kan gi økonomiske tilskudd i form av bagatellmessig støtte iht. EØS-regelverket. Kommuneloven forbyr imidlertid kommunene å gi lån, stille kausjon eller gi annen økonomisk garanti til næringsvirksomhet (som drives av andre enn kommunen selv). Dersom kommunen har midler plassert i fond, for eksempel kraftfond eller næringsfond, kan slike midler lånes ut.

Etter utvalgets oppfatning er det ikke hensiktsmessig å legge myndighet til å avgjøre søknader om risikobaserte lån til kommuner. Risikoinvesteringer gir krav til soliditet, fordi en må tåle tap. Dermed blir kommunene lite egnet fordi store tap ikke kan håndteres av andre enn store ”banker”, som IN utgjør i denne sammenheng. Vurdering av lånesøknader som innebærer store investeringer og risiko krever dessuten en bankfaglig kompetanse, som kommunene gjennomgående ikke har eller kan få.

Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Kriteriet funksjonelle samfunnsutviklingsområder er mest knyttet til kommunens rolle som samfunnsplanlegger, særlig ved samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (del av kommuneplanleggingen). Kommuner som dekker et funksjonelt geografisk område vil ha bedre forutsetninger enn andre for å ivareta rollen som tilrettelegger for lokalt næringsliv og som samarbeidspartner med fylkeskommunen og andre regionale aktører.

Dagens tildeling og forvaltning av regionale utviklingsmidler gjennom kommunale næringsfond forutsetter ikke en viss kommunestørrelse med hensyn til befolkning. Det er stor variasjon i størrelse mellom kommuner som har mottatt og mottar slike midler fra fylkeskommunen.

Kommunenes forvaltningsansvar innenfor landbruksbasert næringsutvikling er likt uavhengig av kommunenes størrelse i areal og befolkning.

4.4.3 Utvalgets vurderinger

Mulige fordeler ved å overføre forvaltningsansvar for økonomiske virkemidler til kommunene

Kommuner med 15 000–20 000 innbyggere vil klare å skaffe seg tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å kunne overta reell beslutningsmyndighet over deler av de økonomiske virkemidlene. Større grad av kommunal myndighet til å *beslutte* i saker om økonomiske tilskudd må forventes å redusere saksbehandlingstiden, og dermed innebære en mer effektiv forvaltning enn dagens systemer. Dersom kommunene får overført myndighet til å gi økonomiske tilskudd i konkrete saker, vil det kunne bidra til en styrking av deres samlede kompetanse og kapasitet også innenfor øvrige roller relatert til lokal nærings- og

samfunnsutvikling. Dermed vil de for eksempel kunne bli bedre veiledere overfor lokale bedrifter og etablerere.

Overføring av ansvar til kommuner med 15 000–20 000 innbyggere

Sammenhengen mellom kommunal arealplanlegging, annen lokal samfunnsutvikling og andre kommunale forvaltningsoppgaver tilsier at det vil være en fordel å legge reell beslutningsmyndighet over visse bedriftsrettede virkemidler til kommunene. Overføring av forvaltningsansvar til kommunene vil innebære økt potensial for samordning med andre kommunale forvaltningsoppgaver, som for eksempel byggesaksbehandling og behandling av saker etter landbrukslovgivningen. Det vil være effektivt å kunne se ulike saker om samme eiendom under ett. Å legge et større beslutningsansvar til kommunene kan innebære at de også vil bli bedre i stand til å ivareta sine øvrige roller overfor lokalt næringsliv.

Mulige utfordringer

Tilrettelegging for lokal næringsutvikling innebærer mer enn behandling av konkrete søknader om tilskudd eller lån. Tilrettelegging for kompetanseutvikling/kurs rettet mot etablerere i nye næringer, vil blant annet kreve mer kompetanse på innovasjon enn det kommunene kan forventes å få. Det samme gjelder konkret rådgivning mot slike næringslivsaktører. Saker som gjelder næringer som er rettet mot et internasjonalt marked vil også forutsette en spisskompetanse som ikke kan forventes i en kommune. Fylkeskommunene må fortsatt ha ansvar og virkemidler for å ivareta regionalpolitiske perspektiver.

En annen utfordring er knyttet til at større ansvar for kommunene vil innebære en risiko for geografisk innlåsing av midler. Det kan være vanskelig å avgjøre om prosjektene med det største verdiskapingspotensialet tildeles midler, i og med at kommunene kun vil behandle søknader fra bedrifter lokalisert innenfor egen kommune.

Utvalgets vurdering

Virkemiddelapparatet for lokal og regional næringsutvikling består i dag av ulike aktører med ulike roller og fullmakter. Innovasjon Norge har det operative ansvaret for ulike ordninger rettet mot bedrifter/næringsutøvere. Fylkeskommunene og fylkesmennene har roller og virkemidler som tilretteleggere. Kommunene har nå bare én rolle som er formalisert gjennom sentral forskrift (fastsatt av LMD). Den pålegger kommunene ansvaret for å ivareta forberedende behandling av søknader om lån og tilskudd til bedriftsrettet bygdeutvikling, der IN har fullmaktene til å treffe vedtak.

Kommunene forventes å være førstelinjetjeneste overfor lokalt næringsliv, men er det forvaltningsorganet som har minst formalisert ansvar og myndighet. Prinsipielt oppfatter utvalget dette som uheldig. Etter utvalgets oppfatning vil en styrking av kommunenes ansvar og roller på dette feltet tilføre kommunene positive virkemidler. Dette vil i sin tur kunne skape et bredere grunnlag for lokalpolitisk engasjement i rollene som lokale nærings- og samfunnsutviklere.

Med utgangspunkt i de kriteriene som her er diskutert legger utvalget til grunn at kommuner med 15 000–20 000 innbyggere vil ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å styrke sine roller innenfor samfunns- og næringsutvikling. Kriteriet kapasitet og kompetanse er det mest tungtveiende i vurderingen av hvordan og hvorvidt kommunene kan styrkes i sine roller på dette feltet. Dette vil innebære både å ivareta rådgivning på flere områder, treffe ulike beslutninger om tilrettelegging for lokalt næringsliv og avgjøre søknader om mindre økonomiske tilskudd til lokale bedrifter og etablerere.

Utvalget mener imidlertid at kommuner av denne størrelsesorden likevel ikke kan forventes å ha eller få tilstrekkelig kompetanse til å treffe vedtak i saker om finansiering av næringsvirksomhet som er rettet mot et internasjonalt marked eller satsinger som inngår i nasjonale programmer mv. Det kan også være andre funksjoner som kommunene ikke kan løse like effektivt som det apparatet som i dag har forvaltningsansvaret. Eksempler på dette kan være å planlegge og gjennomføre kurs og forestå rådgivning overfor nye, innovasjonsbaserte næringer. Det vil også være nødvendig for fylkeskommunene eller et nytt regionalt folkevalgt nivå å beholde midler i henhold til sitt ansvar for regional utvikling. Det ligger ikke i utvalgets mandat å vurdere hvor midler skal hentes fra, hvordan midler skal tildeles kommunene eller nivået på de økonomiske rammene. En modell for større grad av desentralisering av oppgaver relatert til lokal nærings- og samfunnsutvikling bør derfor utredes nærmere.

5 Kommunen som demokratisk arena

5.1 Relevante kriterier

I delrapporten peker utvalget på følgende kriterier som sentrale for at kommunene skal kunne ivareta sin rolle som demokratisk arena:

- Høy politisk deltakelse
- Lokal politisk styring
- Lokal identitet
- Bred oppgaveportefølje
- Statlig rammestyring

Kriteriet ”høy politisk deltakelse” er særlig knyttet til valgdeltakelse, men refererer seg også til innbyggernes deltakelse mellom valg. Utvalget legger til grunn at det også etter endringene i kommunestrukturen skal være høy politisk deltakelse i alle landets kommuner, både i og mellom lokalvalg. I delrapporten peker utvalget på faktorer som kan medføre lavere forståelse for lokalpolitikken og mindre sannsynlighet for at innbyggerne vil påta seg politiske verv etter gjennomførte kommunesammenslåinger. Dette er blant annet basert på erfaringene fra strukturreformen i Danmark. Utvalget tilrår i delrapporten at det gjennomføres tiltak for å redusere noen av de effektene kommunesammenslåinger kan få for deltakelse.

Utvalget kan ikke se at overføring av flere oppgaver til kommunene vil ha vesentlige konsekvenser for innbyggernes deltakelse. Det er grunn til å anta at en bredere oppgaveportefølje vil bidra til å gjøre lokalnivået enda viktigere for velgeren, og øke ønsket om å delta politisk både ved valg og gjennom ulike påvirkningsformer mellom valg. Utvalget har imidlertid ikke grunnlag for å utdype betydningen av dette kriteriet ved overføring av flere oppgaver til kommunene, og drøfter det derfor ikke videre i denne sluttrapporten.

Kriteriet ”lokal identitet” inngår også i diskusjonen av kommunestruktur. Utvalget har i delrapporten pekt på at to dimensjoner spiller inn her; opplevd tilknytning til et område og felles identitet med andre områder. Utvalget antar at innbyggernes identitet vil kunne bli påvirket i sammenslåtte kommuner, men presiserer at identitet først og fremst ser ut til å være knyttet til byen eller bygda en bor i, ikke til kommunegrensene. Hvordan identitet påvirkes av kommunesammenslåinger vil dessuten i stor grad være avhengig av lokale forhold og hvordan sammenslåingsprosessen forløper. Også her tilrår utvalget i delrapporten at det gjennomføres tiltak for å redusere noen av de effektene kommunesammenslåinger kan få for nærhet mellom de folkevalgte og innbyggerne.

Dette kriteriet er i liten grad relatert til kommunenes oppgaveportefølje, men til geografisk avstand og andre strukturelle forhold. Derfor finner utvalget det heller ikke relevant å drøfte dette kriteriet videre i sluttrapporten.

De kriteriene som da gjenstår, og som utvalget i det følgende vil drøfte ut fra et premiss om flere oppgaver i større kommuner, er: lokal politisk styring, bred oppgaveportefølje og statlig rammestyring.

5.1.1 Lokal politisk styring

Utvalget mener det særlig er to forhold som er viktige for muligheten for lokalt folkevalgte til å styre og kontrollere kommunenes virksomhet: tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse, distanse i den kommunale administrasjonen samt omfanget av interkommunalt samarbeid.

Som påpekt i delrapporten er tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse i administrasjonen en avgjørende faktor for å kunne utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. Dette innebærer blant annet å sikre at de folkevalgte får reell mulighet og gode redskaper til å drive politisk arbeid lokalt, planlegge og utvikle kommunen og ivareta både styring og kontroll av den kommunale virksomheten, herunder eierstyring av interkommunale selskaper og aksjeselskaper, samarbeidsavtaler og andre avtaler. Større kommuner vil medføre større administrativ kapasitet og bredere kompetanse. Utvalget vil også peke på at økt kommunestørrelse vil være en fordel for kriteriet distanse, ved at saksbehandlerne i mindre grad vil kjenne søkere og parter i forvaltningssaker. Når det likevel oppstår en situasjon med inhabilitet, for eksempel på grunn av nærhet til søker, vil det i større administrasjoner være enklere å finne en habil saksbehandler som kan overta saken. Det må derfor forventes at forutsetningene for det lokale politiske arbeidet, herunder styring og kontroll, vil bli bedre ved sammenslåinger av kommuner med innbyggertall fra 15 000–20 000.

Kommuneloven har gjennom de siste 10 årene blitt tilrettelagt for flere modeller for interkommunalt samarbeid. En vesentlig endring skjedde i 2007 da det ble åpnet opp for vertskommunesamarbeid, som særlig sikter mot å muliggjøre formelt samarbeid om myndighetsoppgaver. I 2012 ble det i tillegg åpnet for etablering av samkommune, som er et eget rettssubjekt, og som kan løse et bredt spekter av sektorovergrepene oppgaver for deltakerkommunene. Disse overfører ikke bare oppgaver til samkommunen, men også ansvaret for å utføre disse – under ledelse av et indirekte valgt samkommunestyre. I Kommuneproposisjonen 2015 er det varslet et lovarbeid med sikte på å utvikle samkommunemodellen.³⁰²

Utvalget har i delrapporten pekt på at det vil være viktig å vurdere i hvilken grad kommunen i dag har reell politisk kontroll over alle de lovpålagte oppgavene den har ansvar for, og om en sammenslåing vil gi mulighet for en mer hensiktsmessig lokal organisering og prioritering. Utvalget tar som utgangspunkt at et omfattende interkommunalt samarbeid om lovpålagte oppgaver i en liten kommune er negativt for kommunen som demokratisk arena.

Interkommunale samarbeidsløsninger gir kommunen – både de folkevalgte og administrasjonen – indirekte styringsmuligheter over tjenesteproduksjon og forvaltning. Utvalget pekte i delutredningen på et stadig økende omfang av interkommunale samarbeidsløsninger, og argumenterte for at en fremtidig kommunestruktur ikke bør baseres på at stadig flere lovpålagte oppgaver krever samarbeid mellom kommuner. Delutredningen viser hvordan en del oppgaver i dag er ”for store” til at den enkelte

³⁰² Prop. 95 S (2013–2014). *Kommuneproposisjonen 2015*.

kommune kan ivareta disse. Større kommuner, med et minimum innbyggertall på 15 000–20 000, vil ha gode forutsetninger for å kunne løse de fleste av sine lovpålagte oppgaver selv. Dermed vil behovet for interkommunalt samarbeid bli vesentlig redusert. Utvalget avviser imidlertid ikke interkommunalt samarbeid. I delrapporten peker utvalget på at det er motivene for samarbeid det er viktig å vurdere. Dersom kommunen har for liten kompetanse og kapasitet til både å levere tjenester til innbyggerne og til å styre og kontrollere ulike samarbeid, er utgangspunktet et helt annet enn for en kommune som av andre grunner velger å samarbeide, og der kommunene har evne til å styre og kontrollere samarbeidet. I drøftingen av oppgaver i kapittel 3 og 4 over, har utvalget lagt til grunn at kommuner med en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere vil kunne ivareta flere nye oppgaver uten utstrakt behov for interkommunalt samarbeid.

Utvalget vil peke på at kommunene i dag kan velge mellom flere ulike former for interkommunalt samarbeid, hvor selskapsformene kun utgjør én av disse mulighetene. De ulike samarbeidsformene er nedfelt i kommuneloven som modeller for alle typer oppgaver, med mindre vedkommende særlov forbyr eller innskrenker kommunenes organisasjonsfrihet til å inngå i interkommunalt samarbeid. Det er imidlertid få eksempler på særlover som inneholder egne bestemmelser om interkommunalt samarbeid. Plan- og bygningsloven er eksempel på en særlov som har egne bestemmelser om interkommunalt samarbeid, herunder hjemmel for staten til å pålegge slikt samarbeid. Pålegg om plansamarbeid er i praksis bare benyttet i hovedstadsregionen, der Oslo kommune og Akershus fylkeskommune i 2008 ble pålagt å samarbeide om felles plan.³⁰³

Kommuneloven opererer med to varianter av interkommunalt samarbeid, i tillegg til samkommunemodellen:

- Samarbeid om drift og organisering av oppgaver med hjemmel i kommuneloven § 27.
- Vertskommunesamarbeid med hjemmel i kommuneloven § 28 a flg – med eller uten felles, folkevalgt nemnd.

Kommuneloven § 27 inneholder minstekrav til hva som må reguleres i vedtekter mellom deltakerkommunene. For å løse felles oppgaver i et § 27-samarbeid, må kommunene opprette et eget styre, som får delegert beslutningsmyndighet over de felles oppgavene. Det enkelte kommunestyre kan ikke instruere styret, men må styre gjennom sine representanter i styret.

Vertskommunemodellen ble innført i kommuneloven i 2007 for å tilby en mer hensiktsmessig regulering av samarbeid om myndighetsutøvelse og individrettede tjenester. Samarbeid etter vertskommunemodellen kan også omfatte offentlig myndighetsutøvelse. Vertskommunesamarbeid etableres gjennom bilaterale avtaler mellom vertskommunen og den enkelte samarbeidskommune. I samarbeid med felles nemnd må kommunene inngå en felles avtale, fordi nemnda vil ha deltakere fra samtlige kommuner i samarbeidet og vil ha myndighet til å treffe bindende vedtak på vegne av alle kommunene.

³⁰³ Ot.prp. nr. 10 (2008–2009). *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen m.v. (gjennomføring av forvaltningsreformen).*

Kommuner kan også kjøpe eller motta tjenester fra en annen kommune, for eksempel administrative støttetjenester innenfor områdene innkjøp, regnskap, IKT-drift og juridiske tjenester. Det rettslige grunnlaget for samarbeidet i denne typen situasjoner er ofte en privatrettslig avtale, der kommune X bestiller og betaler for en tjeneste som kommune Y skal utføre. Kjøp og anskaffelser av eksterne varer og tjenester fra andre kommuner vil ofte falle inn under reglene for offentlige anskaffelser.

Samarbeid gjennom interkommunale selskaper (IKS) er regulert i en egen lov.³⁰⁴ Denne selskapsformen er utviklet for samarbeidsområder av mer forretningsmessig preg, men selve loven inneholder ingen definisjon eller begrensning av hva det kan samarbeides om i interkommunale selskaper. IKS er selvstendig rettssubjekt med egne organer (representantskap, styre og daglig leder). Kommuner kan også velge å opprette aksjeselskaper i samarbeid med andre kommuner (eventuelt alene eller sammen med andre offentlige eller private rettssubjekter). Det er da aksjeloven som gjelder for samarbeidet.³⁰⁵ Aksjeselskapsformen er utviklet for samarbeid med økonomisk formål.

I delrapporten pekte utvalget på at omfanget av interkommunalt samarbeid er stort, og har vært økende de seneste tiårene. Det samarbeides i stadig større grad om kommunal forvaltning og kjerneoppgaver. Som vist over er det en rekke ulike modeller og ordninger for samarbeid mellom kommuner. Antallet registrerte kommunale selskaper har vært økende. I 2011 var det registrert totalt ca. 1700 kommunalt eide bedrifter. I 2009 var det omkring 47 000 ansatte i kommunale selskaper.³⁰⁶ Leknes m.fl. gjennomførte i 2013 et omfattende prosjekt for å kartlegge *formelle* interkommunale samarbeidsordninger. Undersøkelsen anslo at det er 850 slike samarbeidsordninger i Norge. I tillegg anslås det at det finnes om lag halvparten så mange avtalebaserte interkommunale samarbeid uten noen av de formelle samarbeidsmodellene som overbygging.³⁰⁷ Kartleggingen av samarbeid i denne rapporten er imidlertid lavt i forhold til andre kartlegginger, som også tar med andre av de typene samarbeid som er nevnt over. Utvalget peker i delrapporten på at det samlede omfanget av interkommunalt samarbeid innebærer at mange kommuner er avhengige av andre kommuner i sin oppgaveløsning. Utvalget oppfatter at utviklingen i interkommunalt samarbeid utgjør en potensiell demokratisk utfordring, særlig ved at lokalt folkevalgte har utfordringer knyttet til politisk styring, kontroll og oversiktighet - og oversiktighet for innbyggerne når det gjelder hvem som tar ulike beslutninger.

5.1.2 Bred oppgaveportefølje

Norske kommuner har en bred oppgaveportefølje, også sammenlignet med andre land, se kapittel 2.1. Stortinget har gjennom lov gitt kommunene ansvaret for grunnleggende

³⁰⁴ Lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper.

³⁰⁵ Lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (Aksjeloven).

³⁰⁶ Brandtzæg, B.A. (2009). *Kommunal selskapsstatistikk. Status mars 2009*. TF-notat nr. 30/2009. Telemarksforskning.

³⁰⁷ Leknes, E. m.fl. (2013). *Interkommunalt samarbeid – Konsekvenser. Muligheter og utfordringer*. Rapport IRIS 2013/008.

nasjonale velferdsoppgaver, og hoveddelen av velferdstjenestene blir i dag levert av kommunene.³⁰⁸ Velferdslovgivningen gir også kommunene mange fullmakter til å treffe enkeltvedtak, for eksempel om omfanget og innretningen av kommunale tjenester overfor innbyggerne. Dermed har kommunene en sentral rolle i å sikre innbyggernes rettssikkerhet. Kommunene har også rene forvaltningsoppgaver, der hjemmelsgrunnlaget finnes i for eksempel landbrukslovgivningen og plan- og bygningslovgivningen. I rollen som samfunnsutvikler har kommunene flere pålagte oppgaver, særlig som planmyndighet. I denne rollen er det også et stort rom for egne initiativ og tiltak sammen med private aktører. Rollen som demokratisk arena gir kommunene et bredt handlingsrom, stort sett uten lovregulering.

Kommuner kan frivillig påta seg oppgaver som ikke er lagt til andre offentlige organer eller private rettssubjekter; dvs. at kommunenes kompetanse er negativt avgrenset. Det finnes også eksempler på oppgaver som ikke er lovpålagte, men der ulike tilskuddsordninger legger til rette for at kommunene påtar seg oppgaver.³⁰⁹ Et eksempel på en slik tilskuddsbasert oppgave er bosetting av flyktninger.

En bred oppgaveportefølje gir et godt utgangspunkt for lokal samordning og helhetlige løsninger, og dermed både prioriteringseffektivitet og kostnadseffektivitet. Når kommunene har ansvaret, kan den enkelte brukers behov vurderes på tvers av tradisjonelle sektorområder. Grunnlaget for helhetlig samfunnsplanlegging i kommunen blir også bedre når kommunen selv har ansvaret for å løse konkrete oppgaver innenfor både tjenesteyting, forvaltning og utvikling av infrastruktur.

Utvalget la i delrapporten til grunn at kommunene fortsatt skal ha ansvar for en bred oppgaveportefølje på betydningsfulle områder. Overføring av ansvaret for ytterligere oppgaver til større kommuner vil innebære at flere saksområder kommer under lokalpolitisk styring og kontroll. Det gir lokalt folkevalgte et utvidet ansvarsområde, og kan bidra til å styrke lokaldemokratiet. Som påpekt i delutredningen, oppfatter imidlertid utvalget kommunenes gjeldende oppgaveportefølje som betydningsfull. Utvalget oppfatter dermed ikke at det å tilføre kommunene flere oppgaver er en forutsetning for ivaretagelse av oppgaven som lokaldemokratisk arena.

5.1.3 Rammestyring av kommunene

I delrapporten presiserte utvalget at statlig rammestyring er et sentralt kriterium for at kommunene skal kunne ivareta sin rolle som demokratisk arena. Dette kriteriet er rettet mot staten (sammen med kriteriet bred oppgaveportefølje). Den statlige styringen har tiltatt i takt med kommunenes styrkede rolle som velferdsstatens tjenesteleverandør de siste 10–20 årene. Blant annet har omfanget av lovregler om individuelle og prosessuelle rettigheter økt. Utvalget pekte på at ved større enheter vil kommunene få styrket sin kapasitet og kompetanse, slik at det samme omfang og detaljering av den statlige

³⁰⁸ Meld. St. 12 (2011–2012). *Stat og kommune – styring og samspel*.

³⁰⁹ Meld. St. 12 (2011–2012). *Stat og kommune – styring og samspel*.

styringen ikke vil være nødvendig. For at lokaldemokratiet skal bli mer slagkraftig må den statlige styringen reduseres og baseres på juridisk og økonomisk rammestyring.

Styringsvirkemidler – utviklingstrekk

Statens virkemidler for styring av kommunene kan deles i tre hovedkategorier: juridiske, økonomiske og pedagogiske. Juridisk rammestyring innebærer at Stortinget fastsetter i lov hvilke oppgaver kommunene skal ivareta, men uten å angi detaljert *hvordan* kommunen skal organisere eller utføre løsningen av oppgaven. Legalitetsprinsippet gjelder overfor kommunene og innebærer at hjemmelsgrunnlaget for statlig tilsyn og kontroll, klagebehandling, innsigelse til kommunale arealplaner mv. må framgå av nasjonalt regelverk. Økonomisk rammestyring innebærer at kommunene får overført såkalte frie midler gjennom inntektssystemet, og ikke ved øremerking eller refusjoner. Pedagogiske virkemidler er basert i kunnskap, og kan dreie seg om ulike former for statlig rådgivning og veiledning, støtte til etterutdanning og kompetanseutvikling av kommunalt ansatte, ulike former for utviklingsprogrammer og verdiskapingsprogrammer mv.³¹⁰

Stortinget har senest ved behandling av meldingen om forholdet mellom stat og kommune³¹¹ (våren 2012) slått fast at den statlige styringen av kommunene skal baseres på rammestyring. Flertallet i Kommunal- og forvaltningskomiteen uttalte også at kommunalt selvstyre kan gi ulikheter mellom kommunene, noe som er positivt dersom slike ulikheter avspeiler forskjellige politiske prioriteringer og ulike lokale forhold.³¹²

Rammestyring innebærer imidlertid ikke at kommunene har full frihet i sine prioriteringer eller oppgaveløsning. Utgangspunktet for forholdet mellom stat og kommune er at Norge er en enhetsstat. Nasjonale hensyn og mål setter rammer for det lokale selvstyret, og det skal i utgangspunktet være nasjonale hensyn som begrunner sterk statlig styring av kommunene gjennom detaljert regelstyring eller øremerking. I stortingsmeldingen om forholdet stat-kommune, ble det angitt følgende åtte konkrete mål for statlig styring: likhet og likeverd, rettssikkerhet, hensynet til nasjonaløkonomien, hensynet til liv og helse, effektiv og samordnet bruk av ressurser, hensynet til urfolk og nasjonale minoriteter, hensynet til miljø og bærekraftig utvikling og hensynet til samfunnsikkerhet.³¹³

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) foretok i 2010 en kartlegging og analyse av utviklingen innenfor regelstyring på tre kommunale ansvarsområder: kommunehelse/pleie/omsorg, grunnskole og miljøvern (unntatt planlegging). Difi fant blant annet en betydelig økning i statlig regelstyring på de nevnte velferdsområdene. Det ble i perioden 1999–2009 innført et relativt stort antall nye individuelle rettigheter og flere prosessuelle rettigheter (blant annet rett til individuell plan). Særlige individuelle rettigheter for visse grupper innbyggere innsnevrer det lokale handlingsrommet, og kan

³¹⁰ Meld. St. 12 (2011–2012). *Stat og kommune – styring og samspel*.

³¹¹ Meld. St. 12 (2011–2012). *Stat og kommune – styring og samspel*.

³¹² Innst. 270 S (2011–2012).

³¹³ Meld. St. 12 (2011–2012). *Stat og kommune – styring og samspel*.

innebære prioriteringsvridninger i kommunen. Difi finner også at det legges økt vekt på prosedyrer og rapportering, og at staten legger sterkere vekt på tilsyn og kontroll.³¹⁴

Kommuneloven ble i 2007 utvidet med et eget kap. 10 A med generelle bestemmelser om statlig tilsyn med kommunene. Bestemmelsene inneholder et rammeverk for slikt tilsyn, inkludert regler for prosedyrer, samordning og kommunal klagerett over statlige pålegg. Kommuneloven fastslår at statlig tilsyn med genuine kommuneplikter skal avgrenses til lovlighetstilsyn, det vil si at Fylkesmannen eller andre statlige tilsynsetater (bare) kan føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter pålagt i lov eller forskrift. Utviklingen de senere årene er at direktorater og andre sentrale tilsynsetater gir de sentrale premissene og setter rammene for gjennomføring av statlig tilsyn, herunder fastsettelse av antall tilsynsobjekter, valg av tilsynsinstanser, volumkrav og nasjonale/landsomfattende tilsyn, fastsettelse av tilsynsinstruks, veiledere og maler for rapportering mv. Fylkesmennene melder tilbake at omfanget av nasjonale/landsomfattende tilsyn er stort og bør reduseres.³¹⁵

Kommuneloven kap. 12 inneholder flere bestemmelser om kommunal egenkontroll (dvs. kontrollutvalg, forvaltningsrevisjon, regnskapsrevisjon og administrativ internkontroll). Denne kontrollen betegnes gjerne som "egenkontroll" – for å skille aktiviteten fra statlig tilsyn og kontroll. På en rekke særlovområder er det innført nasjonale forskrifter om intern kontroll. Disse særreglene er i stor grad grunnlaget for statlig tilsyn gjennom systemrevisjon. Denne metoden innebærer i korte trekk at det føres tilsyn med kommunenes egne internkontrollsystemer, og ikke først og fremst med innholdet, kvaliteten eller utførelsen av selve tjenestene.³¹⁶ I meldingen om forholdet stat-kommune er det lagt til grunn at statlig tilsyn bør innrettes slik at det gir grunnlag for læring og forbedring av tjenestene.³¹⁷ Det er videre pekt på at dokumentasjonsbyrden for kommunene kan være betydelig ved systemrevisjon som metode.³¹⁸ Ut fra dette peker departementet på at statlige tilsynsetater i større grad bør gjenbruke dokumentasjon som er kommet fram gjennom kommunal forvaltningsrevisjon og annen kommunal egenkontroll.

I delrapporten pekte utvalget på at egenkontrollen i kommunene kan bli styrket ved økt kommunestørrelse, og ha som konsekvens at det statlige tilsynet reduseres. Utvalget vil også peke på at Stortingets intensjoner om å gi kommunene handlingsrom gjennom å vedta rammepreget lovverk, ikke bør uthules av detaljorientert og omfattende tilsyn der faglige standarder til dels legges til grunn som om de var formelt regelverk (jf. kommunelovens avgrensning til lovlighetstilsyn).

³¹⁴ Direktoratet for forvaltning og IKT. Rapport 2010:4 *Statlig styring av kommunene*.

³¹⁵ Askim, J. m.fl. (2013). *Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret?* NIBR-rapport 2013:20.

³¹⁶ Askim J. m.fl. (2013). *Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret?* NIBR-rapport 2013:20.

³¹⁷ Meld. St. 12 (2011–2012). *Stat og kommune – styring og samspel*.

³¹⁸ Indset, M. m.fl. (2011). *Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som metode*. NIBR-rapport 2011:28.

Rådgivning og veiledning overfor kommunene

Statlige instanser både på sentralt og regionalt nivå gjennomfører rådgivning og veiledning overfor kommunene. På sentralt nivå er det primært direktoratene som forestår veiledning gjennom utarbeiding av tildels store mengder skriftlige veiledere og annet faglig støttemateriell rettet mot kommunal saksbehandling og tjenesteyting. Det mest vanlige er at departementene utarbeider lovfortolkninger og gjør dette kjent gjennom rundskriv.³¹⁹

På regionalt nivå er det Fylkesmannen som er den viktigste veiledende instansen for kommunene, som gjerne innhenter muntlige råd fra embetene om blant annet forståelsen av statlig regelverk. Ved innføring av nye kommunale plikter etter endringer i regelverk, vil Fylkesmannen ofte få et oppdrag fra departementer/direktorater om å tilrettelegge for konferanser og andre arenaer for å gjøre kommunene bedre i stand til å overta nye eller utvidede oppgaver. Fylkeskommunene har også en veilerolle overfor kommunene. Denne rollen er mer begrenset og knyttet opp mot fylkeskommunenes egne ansvarsområder. Fylkeskommunenes veiledningsansvar er gjennomgående nedfelt i aktuelt lovverk, og omfatter i dag planfaglig veiledning, folkehelsearbeid og veiledning om sammenhengen i skoleløpet.

I mange tilfeller anser nasjonale myndigheter at det er behov for veiledning i hvordan lover og forskrifter skal forstås og anvendes. I kommunene er de fagansvarlige gjennomgående mer positive til nytteverdien av statlig veiledning enn rådmenn og ordførere. Det er også ulike oppfatninger av hvor styrende direktoratenes skriftlige veiledninger er. Ordførere og rådmenn anser i større grad enn fagansvarlige at veilederne er mer styrende enn ønskelig. Generelt oppfattes ikke veilederne å komme med bestemte anbefalinger som *må* følges i kommunene.³²⁰

Difis undersøkelse fra 2009/2010 om utviklingstrekk innenfor statlig regelstyring på tre utvalgte områder, inneholdt også en kartlegging av produksjonen av skriftlige veiledere. Rapporten påviser en sterk økning i produksjonen av slike dokumenter på 2000-tallet både på helse- og utdanningsområdet. Difi peker på at bruken av statlige veiledere må ses i sammenheng med større kapasitet i staten, bl.a. som følge av etablering av store direktorater.³²¹

A. Holm m.fl. undersøkte i 2013 hvordan og i hvilken grad pedagogiske styringsvirkemidler legger til rette for, eller hindrer, lokal variasjon som vil kunne være en forutsetning for å tilpasse ulike tjenester til lokale forhold.³²² Analysen drøfter veilederne både i relasjon til deres legitimitet, rolle, faglighet, forhold til lovtekst og betydning for det lokale handlingsrommet. Rapporten peker på at veilederne i varierende grad er tydelige på hvor bindende de er for kommunene, gjennom den status de gis i

³¹⁹ Difi-rapport 2013:14. *Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene.*

³²⁰ Difi-rapport 2013:14. *Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene.*

³²¹ Difi-rapport 2010:4. *Statlig styring av kommunene.*

³²² Holm, A. m.fl. (2013). *Kommunal variasjon i statlige veiledere og retningslinjer* NIBR-rapport 2013:17.

forhold til lov og forskrift. Det er likevel slik at *skal* og *må* benyttes mer ved utfyllende veiledere til formelt regelverk, mens *kan* benyttes mer når veilederen retter seg mot det faglige skjønnet. Veilederne kommuniserer i noen tilfeller at det foreligger et kommunalt handlingsrom, men dette varierer mellom sektorområdene. Veilederne benyttes i ulik grad og det er ulik kunnskap om disse i kommunene.

Difi gjennomførte i 2010 en undersøkelse om fylkesmannsembetene rettet mot alle kommuner³²³ - hvor det blant annet ble stilt spørsmål om kontakt, saksbehandlingstid og kompetanse i embetene. Plansaker skiller seg ut som det området hvor kommunene er mest kritiske til Fylkesmannen. Det er også på dette området det er hyppigst kontakt, og der kommunene opplever å ha de største utfordringene framover. Samfunnssikkerhet og beredskap og kommunal økonomi er også blant områdene hvor kommunene oppgir å ha hyppigst kontakt. Det er ingen markerte forskjeller i synspunkter når det relateres til kommunestørrelse. De små kommunene har oftere spørsmål knyttet til kommunal juss. Dette antas å ha sammenheng med at ansatte med juridisk kompetanse i mindre grad er tilgjengelige i små kommuner.

I undersøkelsen ble det også spurt om hvorvidt Fylkesmannens rådgivning og veiledning er nyttig for kommunene. Et stort flertall (90 prosent) sier seg helt eller delvis enige i at embetenes råd og veiledning er nyttig. Rådmenn og ordførere er samstemte i sine oppfatninger på dette området. Resultatene er imidlertid ikke helt entydige. Noen av respondentene ønsker et klarere skille mellom veiledning og klagebehandling, mens andre (uansett) ønsker mer veiledning. Det er heller ingen store forskjeller i svarene ut fra kommunestørrelse, men respondenter fra kommuner med over 50 000 innbyggere er noe mer negative til nytten av veiledning og rådgivning enn de øvrige. Dette forklares med at så store kommuner antakelig ikke er avhengige av råd og veiledning fra Fylkesmannen, fordi de selv besitter nødvendig kompetanse og kapasitet til å kunne håndtere de fleste problemstillinger.

Rådgivningen som ivaretas av fylkeskommunene er vesentlig knyttet til funksjoner som er deres lovpålagte ansvar, og der veiledningsrollen fremkommer av konkrete lovpålegg. Disse refererer seg til tre områder: planlegging, folkehelse og utdanning. Innenfor planlegging og folkehelse kan fylkeskommunene blant annet bistå kommunene ved å gi dem tilgang til datagrunnlag og faktaopplysninger som fylkeskommunene selv har utarbeidet som analysegrunnlag for egen virksomhet. På planområdet har fylkeskommunene et generelt ansvar for planfaglig veiledning av kommunene. Som en del av forvaltningsreformen fikk fylkeskommunene fra 2010 et ansvar for å veilede kommuner og andre eiere av grunnskoler om tiltak som kan gi god sammenheng mellom grunnskole og videregående opplæring for elevene.

Utvalget vil peke på at veiledning og rådgivning fra fylkeskommunen overfor kommunene i fylket bør baseres på etterspørsel, slik at nytteverdien for kommunene blir størst mulig. I rollen som planfaglig veileder kan imidlertid ikke etterspørsel være en forutsetning, fordi

³²³ Difi-rapport 2010:11. *Fylkesmannen 2010. En undersøkelse av kommunenes erfaring med og oppfatning av Fylkesmannen.*

fylkeskommunene her skal ivareta sammenhenger og føringer fra regionale planer. Slike forhold er det viktig å få formidlet til kommunene, slik at fylkeskommunale innsigelser til kommunale arealplaner kan reduseres eller unngås.

5.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget legger til grunn at kommuner med en minstepørrelse på 15 000–20 000 innbyggere vil ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på betydelig flere områder enn de fleste kommunene har i dag, og dermed innebære mindre behov for statlig detaljstyring. I dag foregår slik styring gjennom lover og forskrifter som ofte angir prosedyrekrav og andre normer for omfang og innretning av tjenester samt føringer på saksbehandling og oppgaveløsning. Det er nå et stort omfang av landsomfattende tilsyn med krav til dokumentasjon fra kommunene. Disse kommer i tillegg til krav om særskilt rapportering fra kommunene, blant annet knyttet til bruk av øremerkede ordninger. Utviklingen viser at direktoratene produserer statlige veiledere i stort omfang.

Kommunene har utfordringer med å ha oversikt over og etterleve et omfattende, komplisert og detaljert regelverk. Staten har på sin side behov for å formidle kunnskap og å få informasjon om og kontrollere kommunal oppgaveløsning, noe som medfører mer rapportering og tilsyn. Etter utvalgets oppfatning er den statlige styringen i dag for omfattende og til dels lite konsistent. Dette begrenser de lokalt folkevalgtes handlingsrom og utfordrer dermed det lokale demokratiet. Nasjonale myndigheter må derfor redusere det totale omfanget og detaljeringsgraden i statlige styringsvirkemidler, og benytte virkemidler og metoder som gir gode læringseffekter i kommunene – gjerne utformet i samarbeid med kommunene. Når lover og forskrifter er detaljert utformet med mange normative bestemmelser, vil én konsekvens bli at grunnlaget for statlig tilsyn blir omfattende, og med mulighet for å gi inngripende pålegg overfor kommunal oppgaveløsning. Utvalget legger til grunn at det vil være fullt mulig å ivareta innbyggernes rettssikkerhet og andre nasjonale mål innenfor en modell med styring gjennom overordnet, rammepreget regelverk og rammefinansiering.

Større kommuner vil få bedre kompetanse og kapasitet til å ivareta ulike oppgaver innen både tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling. Utvalget legger til grunn at dette vil innebære at den enkelte kommune selv kan levere de fleste tjenester, drive god planlegging og forvaltning samt styre og kontrollere sin virksomhet. Dermed vil det bli mindre behov for interkommunalt samarbeid om myndighetsutøvelse og kjerneoppgaver av stor betydning for innbyggerne. Samarbeid om administrative støttetjenester og tekniske tjenester utfordrer ikke lokalpolitikernes mulighet til kontroll og styring, og har dermed ikke vesentlige ulemper for det lokale demokratiet. Som påpekt også i delrapporten mener utvalget at det er motivene for samarbeid som det er viktig å vurdere. Interkommunalt samarbeid kan i mange tilfeller være en god løsning, og større kommuner vil ikke avskaffe alle behov for samarbeid. Etter utvalgets oppfatning er det en prinsipiell forskjell på kommuner med 15 000–20 000 innbyggere som samarbeider med andre om administrative og tekniske tjenester og kommuner som er avhengig av slikt samarbeid for å drifte kjerneoppgavene.

Utvalget oppfatter at det er en omfattende bruk av skriftlige veiledere fra direktoratene. Det foreligger lite systematisk kunnskap om på hvilke områder kommunene etterspør og ønsker veiledning – og i hvilken form. Ordbruken i statlige veiledere bør få større oppmerksomhet. Den enkelte veileder må tydeliggjøre at den ikke påbyr bestemte løsninger eller på annen måte er juridisk bindende, med mindre den direkte refererer til formelt regelverk med tilhørende forarbeider (lovproposisjoner mv.) I tillegg bør skriftlige veiledere synliggjøre det kommunale handlingsrommet, slik det gjerne er nedfelt i lovforarbeider. Utvalget vil peke på at faglige normer, som fremkommer særlig gjennom veiledere, ikke må brukes som grunnlag for statlig tilsyn med kommunene. Tilsyn med kommunale plikter skal avgrenses til lovlighetstilsyn, og dermed må veiledere tydeliggjøre skillet mellom lovpålagte forhold og normer og standarder - som utdyper regelverket og (bare) vil medføre god praksis.

Kommunesektoren bør inviteres til å diskutere og medvirke ved prioriteringer av produksjon av sentralt veiledningsmateriell. Representanter fra kommunesektoren bør også inviteres til å medvirke direkte i utarbeiding av skriftlige veiledere samt elektroniske verktøy i form av databaser og lignende. Dette vil innebære at veilederne kommer på områder der kommunene ønsker og etterspør veiledning, og at veilederne dermed vil oppleves som nyttige for kommunal oppgaveløsning.

Utvalget vil peke på at staten bør arbeide mer målrettet med samordning mellom ulike instanser og forvaltningsnivåer når det gjelder veiledning overfor kommunene. Etter utvalgets oppfatning er det lite hensiktsmessig at det etableres kompetansemiljøer i mange etater/instanser, både sentralt og regionalt. Kommunene kan oppleve at det blir uoversiktlig dersom det finnes flere veiledningsmiljøer innenfor samme fagområde. Regional veiledning i plansaker og folkehelse er eksempler på at kompetanse er bygget opp både hos Fylkesmannen og i fylkeskommunene. Siktemålet med bedre samordning av sentral/regional veiledning må være å redusere omfanget av veiledning som ikke etterspørres, og unngå overlapp av veiledning fra ulike instanser/nivåer.

Utvalget legger til grunn at behovet for veiledning, rådgivning og tilsyn blir mindre når kommunene blir større. Kommuner med minimum 15 000–20 000 innbyggere vil kunne styrke sin faglighet gjennom økt kompetanse og kapasitet på sentrale områder. En slik kommunestruktur bør gi større likeverdighet mellom stat og kommune, og en generelt styrket tillit til lokalt folkevalgtes prioriteringer og til oppgaveløsningen i kommunene. Dette vil bidra til å styrke lokaldemokratiet.

6 Utvalgets kriterier og vurderinger

6.1 Kriterier og anbefalinger i delrapporten

Utvalgets mandat for delrapporten om kriterier for en god kommunestruktur var på faglig grunnlag å gjennomgå og foreslå prinsipper og kriterier for en ny kommuneinndeling. Med utgangspunkt i samfunnsmessige hensyn knyttet til tjenesteyting, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og demokratisk arena formulerte utvalget følgende ti kriterier rettet mot kommunene og to mot staten:

Kriterier for 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 for staten:

11. Bred oppgaveportefølje
12. Statlig rammestyring

Basert på dette kriteriesettet og gitt dagens kommunale oppgaver, ga utvalget følgende anbefalinger for en god kommunestruktur:

1. Kommunene bør ha minst 15 000–20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning.
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.

De to første anbefalingene innebærer betydelige endringer i kommunestrukturen gitt dagens kommunale oppgaver. Den første anbefalingen er rettet mot små kommuner som etter utvalgets vurdering bør bli større for å oppnå tilstrekkelig kvalitet i oppgaveløsningen, spesielt når det gjelder spesialiserte tjenester (barnevern, PPT og helse). Gevinster kan også oppnås innenfor de større tjenesteområdene grunnskole og pleie og omsorg. Den andre anbefalingen, bedre samsvar mellom kommunestruktur og funksjonelle samfunnsutviklingsområder, legger til rette for mer helhetlig areal- og transportplanlegging. Med en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere vil samsvaret

i mange områder bli bedre. Anbefalingen gjelder imidlertid alle kommuner. Uavhengig av størrelsen bør kommunene gjøre en særskilt vurdering av om kommunegrensene utgjør et funksjonelt samfunnsutviklingsområde. Utvalget pekte i den forbindelse særlig på behovet for kommunesammenslåinger i flerkommunale byområder bestående av oppsplittede tettsteder og/eller bo- og arbeidsmarkedsregioner med stor grad av pendling mellom kommunene.

Den tredje anbefalingen er dels rettet mot staten og dels mot kommunene, og er en forutsetning for at lokaldemokratiet skal bli mer slagkraftig. Gjennom at staten reduserer detaljstyringen og øker kommunenes handlefrihet vil kommunesammenslåinger kunne gi større samfunnsmessige gevinster. I delrapporten har utvalget også pekt på forhold som kan påvirke relasjonen mellom representant og velger. Utvalget tilrår at det gjennomføres tiltak for å redusere noen av de effektene kommunesammenslåinger kan få for politisk deltakelse.

I delrapporten viser utvalget til at kommuner med svært store avstander vil kunne få utfordringer spesielt med politisk representativitet i kommunale organ. Delrapporten peker på at en god oppgaveløsning må ses opp mot ulempene slike avstander vil gi for lokaldemokratiet. I en avveining må svakere politisk deltakelse og representativitet vurderes opp mot demokratiske ulemper knyttet til omfattende interkommunalt samarbeid. Dersom konklusjonen blir at kommunesammenslåing ikke er løsningen i disse tilfellene, er det utvalgets oppfatning at forpliktende samarbeid må inngås for å imøtekomme de kravene til oppgaveløsningen som er forutsatt i kriteriene.

6.2 Kriterier og vurderinger i sluttrapporten

Samtidig med overlevering av delrapporten fikk utvalget et tilleggsmandat for arbeidet med sluttrapporten. Tilleggsmandatet omhandler overføring av oppgaver til kommunene, forutsatt større og mer robuste kommuner. Utvalget er spesielt bedt om å vurdere om det er behov for tilleggs-kriterier/sektorkriterier, eventuelt justering av kriteriene fra delutredningen, for å kunne overføre nye oppgaver til kommunene. Videre skal utvalget på faglig grunnlag analysere og vurdere eksempler på oppgaver det kan være aktuelt å overføre til kommunene.

Retningslinjene for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene, som ble lagt fram av oppgavefordelingsutvalget i NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*, ligger til grunn for utvalgets valg av oppgaver.

Utvalget har i sluttrapporten vurdert ti eksempler på oppgaver det kan være aktuelt å overføre til kommunene:

- Psykisk helsevern
- Tverrfaglig spesialisert rusbehandling
- Habilitering og rehabilitering
- Hjelpemidler
- Barnevern
- Arbeidsmarkedstiltak
- Videregående opplæring

- Kollektivtransport
- Fylkesveger
- Virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling

Kommuner med minst 15 000–20 000 innbyggere kan være i stand til å overta ansvaret for nye oppgaver innenfor flere av de ti områdene utvalget har vurdert. Dette er: habiliterings- og rehabiliteringstjenestene, statlige oppgaver tilknyttet fosterhjem og barneverninstitusjoner, hjelpemidler til personer med nedsatt funksjonsevne, arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor og virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling. Videre kan kommuner med minst 100 000 innbyggere isolert sett være i stand til å overta enkelte andre oppgaver, som videregående opplæring og kollektivtransport, forutsatt at de også utgjør funksjonelle samfunnsutviklingsområder.³²⁴ En overføring av oppgaver kun til storkommuner innebærer imidlertid oppgavedifferensiering, og reiser praktiske og prinsipielle spørsmål som diskuteres i det følgende.

Gjennomgangen av oppgavene viser etter utvalgets oppfatning at kriteriene fra delrapporten fungerer godt med hensyn til å vurdere ivaretagelse av oppgaver i kommuner av ulik størrelse. På den bakgrunn mener utvalget at det ikke er behov for tilleggskriterier/sektorkriterier. Utvalget har imidlertid funnet det nødvendig å presisere kriteriet funksjonelle samfunnsutviklingsområder, se under.

Utvalget har ikke funnet grunnlag for noe nytt eller justert kriterium tilknyttet kommunen som demokratisk arena. Utvalget peker på at et styrket lokaldemokrati vil avhenge av at nasjonale myndigheter reduserer det totale omfanget og detaljeringen i utforming av statlige styringsvirkemidler. Behovet for rådgivning, veiledning og statlig tilsyn må antas å bli mindre når kommunene blir større. Bedre forutsetninger for å levere gode tjenester og drive samfunnsplanlegging samt styre og kontrollere egen virksomhet, vil gjøre behovet for interkommunalt samarbeid om myndighetsutøvelse og kjerneoppgaver betydelig mindre. Utvalget legger likevel til grunn at større kommuner ikke vil avskaffe alle behov for samarbeid. Utvalget oppfatter at det er en prinsipiell forskjell mellom kommuner på minimum 15 000–20 000 innbyggere som inngår i samarbeid om administrative og tekniske tjenester og kommuner som er avhengig av slikt samarbeid for å drifte kjerneoppgavene. Utvalget mener at kommuner med en minstestørrelse på mellom 15 000 og 20 000 innbyggere vil gi større likeverdighet mellom stat og kommune, og danne grunnlag for en generell styrket tillit til lokalt folkevalgtes prioriteringer. Dette vil kunne bidra til å styrke lokaldemokratiet.

Tydeliggjøring av kriteriet funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Utvalget anbefalte i første delrapport at kommunestrukturen i større grad bør nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Dette ble særlig aktualisert ved administrativ

³²⁴ Utvalget har vurdert at sammenslåinger basert på funksjonalitetskriteriene vil kunne gi kommuner med innbyggere over 100 000 innbyggere i Bergensregionen, Stavanger/Sandnes-regionen, Trondheimsregionen, Drammensregionen, Nedre Glomma-regionen, Kristiansandsregionen og Grenlandsregionen. I tillegg kan kommuner over 100 000 innbyggere også oppnås i Akershus.

oppsplitting der byområder består av flere kommuner. Den primære begrunnelsen for etablering av storkommuner i dagens flerkommunale byområder er hensynet til helhetlig areal- og transportplanlegging, men utvalget er i delrapporten også klar på at funksjonelt avgrensede kommuner gir gevinster i alle deler av landet for ivaretagelse av kommunens andre roller, og spesielt for tjenesteytingen. Funksjonelt avgrensede kommuner kan se arbeidsplasser, boliger, tjenester og transport i sammenheng. Som i delrapporten viser utvalget til at det i dag eksisterer flere gode regionale og interkommunale planer for flerkommunale byområder, men at disse ikke er fullgode erstatninger for kommunesammenslåing, fordi planene må vedtas i det enkelte kommunestyre.

Med bakgrunn i diskusjonen i etterkant av delrapporten og foreliggende gjennomgang av ti eksempler på potensielt nye oppgaver til kommunene, ser utvalget behov for å tydeliggjøre kriteriet og anbefalingen om geografisk funksjonalitet. Blant oppgavene som er vurdert i rapporten har utvalget pekt på at overføring av ansvar knyttet til kollektivtransport og videregående opplæring må forutsette at kommunene er funksjonelt avgrenset.

I delrapporten diskuterer utvalget ulike grader av administrativ oppsplitting som er uheldig (se kapittel 1.6). I forlengelsen av dette vil utvalget tydeliggjøre følgende:

- Et tettsted (slik dette er definert i SSBs tettstedsdefinisjon) bør i sin helhet ligge i én kommune.

Dette inkluderer både tilfeller der tettsteder har vokst ut over sine kommunegrenser, samt der to tettsteder har vokst sammen. For mindre tettsteder kan dette kriteriet i noen tilfeller løses ved grensejustering, men i hovedsak må dette løses ved kommunesammenslåing. Det eneste unntaket fra dette kriteriet er Oslo tettsted, som kommenteres under.

- Et tett integrert arbeidsmarked bør utgjøre én kommune.

Utvalget mener at arbeidsmarkedet er tett integrert når rundt 25 prosent eller flere av de sysselsatte bosatt i en kommune jobber i regionens senterkommune(r). Hva som vil være den eksakte grensen for en funksjonelt avgrenset kommune, bør avgjøres av lokale og regionale forhold. For (eventuell overføring av) tjenester som er rettet mot bestemte befolkningsgrupper (eksempelvis videregående opplæring og kollektivtransport) bør en også ta i betraktning pendlingsmønsteret til tjenestemottakerne.

Oppfyllelsen *enten* av kriteriet ”ett tettsted bør i sin helhet ligge i én kommune” *eller* kriteriet ”ett tett integrert arbeidsmarked bør utgjøre én kommune”, vil føre til nye storkommuner i flere større og mindre byområder. I tråd med første delrapport mener utvalget at størrelsen på kommunene blant annet i hovedstadsområdet må balanseres med hensyn til tjenesteproduksjon og lokaldemokrati. Hovedstadsområdet bør derfor fortsatt bestå av flere kommuner. Men også i hovedstadsområdet bør kommunene så langt som mulig utgjøre funksjonelle samfunnsutviklingsområder, slik dette er definert over. Med sammenslåinger av kommuner rundt Oslo vil det bli færre aktører i hovedstadsområdet som må samarbeide. Oslo kommune kan da samarbeide direkte med enkeltkommuner med

mer likeverdig kapasitet og kompetanse om felles løsninger for hovedstadsområdet. Delrapporten peker på at dette også skaper en mer oversiktlig og enhetlig forvaltning for innbyggere, næringsliv, andre kommuner, samt statlige og regionale aktører.

6.3 Konsekvenser av utvalgets vurderinger

Utvalget har tatt utgangspunkt i relevante kriterier fra delrapporten i vurderingen av eksempler på oppgaver det kan være aktuelt å overføre til kommunene. Utvalget har derfor ikke gjort en fullstendig vurdering av alle samfunnsmessige forhold knyttet til oppgavene, herunder økonomiske og administrative konsekvenser av eventuelle oppgaveendringer.

Med utgangspunkt i at ulike oppgaver kan kreve ulikt innbyggertall, slik gjennomgangen av eksemplene viser, finner utvalget det nærliggende å skissere konsekvensene av tre ulike kommunemodeller.

Modell 1 innebærer en videreføring av generalistkommuneprinsippet hvor alle kommuner (unntatt Oslo) har ansvaret for samme oppgaveportefølje. I tråd med utvalgets anbefalinger fra delrapporten forutsettes kommunene å ha en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere. Alle kommunene inngår som i dag i et fylke/region.

Modell 2 åpner for at kommuner har ulike oppgaver ut fra hvor mange innbyggere de har (oppgavedifferensiering) og overføring av flere oppgaver til storkommuner. Alle kommunene (unntatt Oslo) inngår som i dag i fylket/regionen.

Modell 3 åpner også for oppgavedifferensiering og tildeling av Oslo-status til flere storkommuner, det vil si at storkommunen i tillegg til å ha regionale oppgaver også utgjør et eget fylke/region. Modell 3 innebærer at nabokommunene til storkommunen inngår i et annet fylke/region, slik tilfellet er for nabokommunene til Oslo i dag.

Det er teoretisk mulig å tenke seg modeller med mer omfattende oppgavedifferensiering enn modell 2 og 3. Det kan legges inn flere terskler for innbyggertall ("trappetrinn") hvor kommunene tilføres nye oppgaver etter hvert som de overstiger et visst innbyggertall. Utvalget finner imidlertid at en slik "trappetrinnmodell" vil øke kompleksiteten i forvaltningssystemet og skape en uoversiktlig situasjon for innbyggerne – både som velgere og brukere av tiltak og tjenester. Utvalget har derfor ikke vurdert slike modeller nærmere.

Modell 1: Videreføring av generalistkommuneprinsippet og kommuner med minst 15 000–20 000 innbyggere

Denne modellen tar utgangspunkt i delrapporten og anbefalingen om en minste kommunestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere. Generalistkommunesystemet forutsetter i utgangspunktet en bred kommunal oppgaveportefølje. Systemet innebærer dessuten at alle kommuner er pålagt de samme oppgavene gjennom lov, det samme finansieringssystemet gjelder for alle, og lovgivningen gir de samme rammene for intern organisering og styring og for statlig tilsyn og kontroll. Modell 1 innebærer at alle

kommuner har og eventuelt overtar ansvaret for de samme oppgavene, og dermed at generalistkommunesystemet opprettholdes.

Utvalget har i delrapporten lagt til grunn at kommunene i dag har ansvar for betydningsfulle oppgaver og at nye oppgaver ikke er en forutsetning for et sterkt lokaldemokrati. Utvalgets vurderinger i sluttrapporten viser at kommuner som tilfredsstillers minstestørrelsen på 15 000–20 000 innbyggere kan tilføres nye oppgaver. Gitt en slik minstestørrelse, vil altså en videreføring av generalistkommuneprinsippet kunne kombineres med et utvidet ansvarsområde for kommunene. Det vil kunne styrke lokaldemokratiet gjennom at kommunene får kontroll over ytterligere oppgaver og funksjoner som er av betydning for innbyggerne.

En opprettholdelse av generalistkommunesystemet har både fordeler og ulemper.³²⁵ En fordel med enhetlig oppgavefordeling er at det bidrar til et likeverdig lokalt selvstyre i alle deler av landet og likebehandling i den statlige styringen som sikrer at alle kommuner har samme frihet i forholdet til staten. Generalistkommunesystemet bidrar også til en oversiktlig offentlig forvaltning og lave prosesskostnader. Det kan bidra til mindre sektorisering og gråsoner i offentlig forvaltning sammenlignet med modeller med differensiering. En enhetlig oppgavefordeling har videre styringsmessige fordeler. Det er enklere å utforme et enhetlig overføringssystem og lovgrunnlag for kommunal virksomhet.

Kommunene har svært ulikt innbyggertall, noe som også vil være tilfelle etter en omfattende reform av kommunestrukturen. Hovedutfordringen ved modell 1 er at den felles oppgaveporteføljen bestemmes ut fra hvilke oppgaver de minste kommunene kan bære. Gjennomgangen i denne rapporten viser at større kommuner kan bære flere oppgaver. Både av hensyn til oppgaveløsningen og lokaldemokratiet i de største kommunene vil det være en ulempe at det kommunale ansvaret begrenses av de minste kommunene. Denne ulempen vil øke over tid som følge av relativt høy befolkningsvekst i storkommunene. En videreføring av generalistkommuneprinsippet og oppgaveoverføring tilpasset kommuner med 15 000–20 000 innbyggere medfører at oppgaver som storkommunene isolert sett kan bære må løses på et regionalt nivå (fylkeskommune/region eller statlig organ). De beslutningene som fattes av det regionale nivået vil ikke nødvendigvis være de mest gunstige for storkommunene.

Modell 2: Storkommuner med flere oppgaver som inngår i fylkeskommunene/regionene

Denne modellen tar utgangspunkt i at noen av de vurderte oppgavene bare kan overføres til kommuner med et vesentlig høyere innbyggertall enn minstestørrelsen på 15 000–20 000 innbyggere. Differensiert oppgavefordeling innebærer at storkommuner overtar ansvaret for enkelte fylkeskommunale eller statlige oppgaver og tjenester, mens

³²⁵ Dølvik, T. m.fl (2005). *Bør kommunene ha forskjellige oppgaver? Generalistkommuneprinsippet og differensiert oppgavefordeling.*

ansvaret for de samme oppgavene ligger til fylkeskommunene/regionene eller staten for mindre kommuner. Storkommunene inngår i fylket/regionen. Fylkeskommunen/regionen vil fortsatt ha ansvaret for noen oppgaver som også tilbys i storkommunene, og innbyggerne i storkommunene vil på samme måte som i øvrige kommuner være med på å velge representanter til de folkevalgte organene i fylkeskommunen/regionen. Eksempler blant oppgavene utvalget har vurdert hvor differensiert oppgavefordeling aktualiseres, er videregående opplæring og kollektivtransport. Oppgaveoverføring forutsetter i disse tilfellene at storkommunene har minst 100 000 innbyggere og at de utgjør funksjonelle samfunnsutviklingsområder.

Det er både fordeler og ulemper med et slikt system.³²⁶ Blant fordelene er at oppgavefordelingen kan tilpasses mer fleksibelt til ulike lokale forutsetninger i geografi og befolkningsgrunnlag. Nye oppgaver vil kunne vitalisere lokalpolitikken i storkommunene, ved at innbyggerne der får økt innflytelse over tjenestetilbudet og samfunnsutviklingen i sitt nærområde. I og med at slike storkommuner har et helhetlig ansvar for alle oppgavene, vil det innenfor disse også være lettere å drive en helhetlig planlegging og utvikling når det gjelder arealbruk, transport og tjenesteproduksjon. Dette forutsetter at kommunene dekker et funksjonelt samfunnsutviklingsområde.

Kommunalt ansvar for flere oppgaver kan gi gevinster ved at flere oppgaver kan ses i sammenheng på lokalt nivå. Forvaltningsstrukturen kan også bli enklere der hvor oppgaver som tidligere ble løst på flere forvaltningsnivåer, nå løses på ett forvaltningsnivå i storkommunene.

Oppgavedifferensiering har imidlertid også ulemper. For det første kan overføring av fylkeskommunale eller statlige oppgaver til storkommuner gjøre det mer krevende for fylkeskommunen/staten å gi et godt og bredt tilbud i resten av fylket/regionen. Overføring av videregående opplæring til storkommuner vil for eksempel kunne få negative konsekvenser for valgfriheten for elevene og tjenestetilbudet i de øvrige kommunene. Hvor store disse problemene vil bli, vil avhenge av befolkningsgrunnlag og geografiske avstander i fylket eller regionen som ikke omfattes av storkommunene, og det vil avhenge av de ordninger for betaling og valgfrihet som etableres mellom storkommunen og fylkeskommunen. Gitt at storkommunene utgjør funksjonelle samfunnsutviklingsområder, vil disse problemene isolert sett bli mindre. Innen videregående opplæring har dette sammenheng med at elevene utenfor det funksjonelle samfunnsutviklingsområdet i liten grad benytter utdanningstilbudet i storbyene.

For det andre kan kostnadseffektiviteten i administrasjonen av tjenestene som omfattes av oppgavedifferensieringen gå ned som følge av reduserte stordriftsfordeler. Dette kan i noen grad motvirkes ved at det hentes ut stordriftsfordeler i storkommunene når administrering av kommunale og de nye overførte oppgavene ses i sammenheng.

³²⁶ Dølvik, T. m.fl. (2005.): "Bør kommunene ha forskjellige oppgaver? Generalistkommuneprinsippet og differensiert oppgavefordeling".

www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/rapporter_planer/rapporter/2005/bor-kommunene-ha-forskjellige-oppgaver-g.html?id=106377

For det tredje vil oppgavedifferensiering medføre en mer oppdelt forvaltningsstruktur og øke behovet for en mer oppgavespesifikk statlig styring. Statlige styringsvirkemidler vil måtte endres, herunder finansiering og lovgivning.

For det fjerde vil en modell med oppgavedifferensiering føre til at innbyggernes stemme ved lokalvalg får ulik vekt. Dersom det overføres flere oppgaver til én eller flere storkommuner innenfor en region, vil dette gi ulik vekt av stemmene både ved valg til kommunestyre og til fylkesting/regionting. Innbyggerne i storkommunene vil få større påvirkning gjennom valg, ved at de har en større oppgaveportefølje i sin kommune, samtidig som de også vil påvirke regionens løsning av oppgaver for innbyggerne i andre kommuner i restfylket/regionen (fordi de også har stemmerett til fylkestinget/regiontinget). Innbyggerne i de mindre kommunene vil motsvarende ikke få bestemme over oppgaveløsningen i storkommunene. Modell 2 vil følgelig komme i konflikt med prinsippet om at alle velgere bør ha en likeverdig stemme ved valg.

Modell 3: Storkommuner med Oslo-status

Modellen innebærer tildeling av Oslo-status til flere storkommuner. Oslo har i dag alle fylkeskommunale oppgaver (unntatt regional plan) i tillegg til kommunale oppgaver. Kommuneloven fastslår at Oslo fylke ikke er fylkeskommune. Det betyr at det ikke skal velges fylkesting, og at Oslo bystyre har overordnet ansvar for samtlige oppgaver. Forskjellen på modell 2 og modell 3 er altså at storkommunene i modell 3 ikke inngår i fylket/regionen. Modell 3 har likhetstrekk med storbymodellen foreslått av Jørn Rattsø.³²⁷

Fordelene med modell 3 vil i utgangspunktet være de samme som for modell 2. Også ulempene vil for en stor del være de samme, men utfordringen med ulik stemmevekt vil ikke være til stede, da storkommunene i modell 3 utgjør egne fylker/regioner med helhetlig ansvar for alle oppgavene lagt til kommunestyret i storkommunen.

Ulempene knyttet til samhandling og koordinering mellom storkommunene og tilstøtende regioner vil imidlertid kunne forsterkes i modell 3. Dette vil særlig gjelde rollen som samfunnsutvikler, ved at både storkommunen og fylkeskommunen/regionen blir planmyndighet innenfor sine geografiske områder. Mange utfordringer og utviklingstrekk vil ha nedslagsfelt ut over den geografiske inndelingen, noe som innebærer behov for samhandling. En modell der storkommuner ikke er en del av et større fylke/region, vil trolig gjøre det nødvendig å etablere et koordineringsorgan. Et slikt organ må nødvendigvis bli indirekte valgt, noe som har konsekvenser både for demokratisk legitimitet og effektivitet. Et slikt organ vil ikke kunne treffe overordnede politiske vedtak forankret i direkte folkevalgte organ i henholdsvis storkommunen og fylkeskommunen/regionen.

Det er i tillegg sannsynlig at en storkommune med Oslo-status i liten grad vil opptre som en drivkraft for samfunnsutviklingen utover egne grenser, siden denne ikke er en del av den større regionen/fylket. I så fall vil nåværende storkommuners betydning som

³²⁷ Rattsø, J. (2014). *Næringsutvikling, utdanningsvekst og urbanisering: Utfordringer for kommunereform*. SØF-rapport nr. 02/14

”regionale motorer” svekkes, med tilhørende negativ effekt for det omkringliggende fylket/regionen.

Avsluttende merknader

Formålet med drøftingen har vært å systematisere fordeler og ulemper ved henholdsvis generalistkommuneprinsippet (og forutsatt kommuner med minst 15 000–20 000 innbyggere) og modeller hvor storkommuner har en bredere oppgaveportefølje. Utvalget tar ikke stilling til om generalistkommuneprinsippet bør videreføres eller om oppgavedifferensiering er ønskelig. Det har sammenheng med at regionnivåets framtidige utforming ikke er avklart, at utvalget kun har vurdert eksempler på oppgaver det kan være aktuelt å overføre til kommunene, og at problemstillingen fortjener en grundigere utredning enn det har vært rom for i denne rapporten.



Utgitt av:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Rapporten er tilgjengelig på internett: www.regjeringen.no/kmd

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 20 00

Forsidebilde: www.colourbox.no

Publikasjonskode: H-2333 B

Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon 12/2014 - opplag 2000



Intensjonsavtale

Kommunene Bodø, Gildeskål, Rødøy, Saltdal, Steigen, Røst og Værøy

Denne intensjonsavtalen skal legges til grunn for behandling av vedtak om kommunesammenslåing i ovennevnte kommuner innen 1. juli 2016.

De samarbeidende kommunene er enige om at de prinsipper som kommer fram i Politisk plattform, sist revidert i forhandlingsmøte de 10. mai 2016, skal legges til grunn for opprettelse av en ny kommune.

For de kommuner som fatter positivt vedtak om å bli slått sammen innen 1. juli 2016, nedsettes en politisk styringsgruppe som skal virke i perioden frem til fellesnemnd opprettes høsten 2017. Styringsgruppen har et særlig ansvar for informasjon mot innbyggerne og mellom kommunene.

Olav Terje Hoff
ordfører Rødøy

Rune Berg
ordfører Saltdal

Asle Schrøder
ordfører Steigen

Dagfinn Arntsen
ordfører Værøy

Ida Pinnerød
ordfører Bodø

Tor Arne Andreassen
ordfører Røst

Petter Jørgen Pedersen
ordfører Gildeskål

KOMMUNEPROPOSISJONEN S95 - KOMMUNEREFORMEN

Saksbehandler: Geir Mikkelsen
Arkivsaksnr.: 14/575

Arkiv: 002

Saksgang:

Sak nr:	Utvalg	Møtedato
42/14	Kommunestyret	19.06.2014

Det vises til:

./ Kommuneproposisjonens meldingsdel, S95

./ Kommune komiteens behandling i Stortinget, 12.juni 2014

Bakgrunn for saken:

Bakgrunnen for saken er kommuneproposisjonen S95, som legger opp til en omfattende kommunereform. Denne reformen tar utgangspunkt i ekspertutvalgets anbefalinger, og legger opp til en sterkt statlig styrt reform i et høgt tempo i regi av fylkesmannsembetene og KS.

Kommunereformen i korte trekk:

De overordnede målene med reformen er:

- Styrke lokaldemokratiet / mer lokalt selvstyre
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Mer bærekraftig økonomi i kommunesektoren
- Bedre og likeverdige tjenestetilbud til innbyggerne
- Mer rettsriktig og effektiv forvaltning

Hovedargumentene - reformbehov

- Befolkningsutvikling
- Sentralisering
- Manglende samsvar mellom administrative og funksjonelle inndelinger
- Mange og viktige oppgaver stiller økte krav til kommunene

For å oppnå denne ønskede politiske utviklingen av kommune Norge er målsetningen å etablere større kommuner, gjennom å redusere antall kommuner i landet betraktelig, uten ta det er satt noen absolutte mål antall kommuner. Primært fordi de minste generalist (alle tjenester) kommuner ikke blir vurdert å ha tilstrekkelig kraft til å opprettholde sin eksistens i fremtiden. Sekundært fordi man også ønsker kommuner i fremtiden som kan påta seg nye offentlige oppgaver som kommunene i dag ikke har.

Etter fylkesmannens økonomikonferanse 11-12 juni 2014, er det rådmannens vurdering at fylkesmannen allerede før sommeren vil bli instruert om å igangsette sitt arbeid. Slik vi forstår vil dette arbeidet skje både mot regionrådene i Nordland og i samarbeid med enkeltkommuner.

Proposisjonen legger opp til en rask fremdrift, og det skisseres to alternative løp som begge pålegger kommunestyrene å ha fattet en beslutning senest innen høsten 2016. Hvor det legges opp til virkningstidspunkter for nye kommuner fra 1. januar 2018 og 2020. Dersom kommunene ikke har fattet vedtak innen høsten 2016, er det fortsatt usikkert i hvillken grad stortinget er villig å bruke tvang.

Det første steget for kommunen vil være et politisk vedtak om geografisk retning og orientering. Dette vil berede grunnen for en dialog og prosess ut fra de alternativer som eksisterer, uten at det på noen måte er bindende eller en formell beslutning om kommunesammenslåing. Det vil avgjøres gjennom kommunestyrevedtak på grunnlag av forhandlinger og innbyggernes mening.

Vurdering

Rådmannen mener ut fra de klare signalene gitt i proposisjonen liten grunn for Gildeskål kommune å innta en avventende holdning. Det fremstår lite å tjene strategisk på innta en vent og se posisjon.

Reformen er tydelig i sitt språk og retning, og etter kommunalkomiteens behandling 12. juni er det riktig å si at det eksisterer et politisk flertall på stortinget for å gjennomføre reformen, uavhengig om noen av reformens virkemidler fortsatt er oppe til diskusjon. Hoved essensen og behovet for reformen fremstår det likevel å være bred enighet om.

Det er derfor rådmannens vurdering at dersom reformen i stor utstrekning realiseres langs de styringssignaler det legges opp til, vil det forventes at Gildeskål kommune arbeider for en integrering og samordning med en eller flere nabokommuner.

Det til tross for at reformen holder det åpent at kommuner som er særskilt utfordret av geografi, eks. øykommuner, eller andre kommuner med store avstander til potensielle kommunesentra, kan forbli egne kommuner i navnet, selv om de fullt ut neppe vil bli en klassisk generalist kommunen. Rådmannen vurderer at Gildeskål neppe vil falle inn i denne kategorien ut fra reelle geografiske avstander, og tilgjengelig infrastruktur mot tilliggende kommuner.

Nå understreker rådmannen at man selvsagt ikke skal forskuttere alle deler av prosessen, og dets endelige form. Dette fordi prosessen i seg selv vil kunne utvikle ulike varianter, samt det spesielt er usikkert om i hvor sterk grad stortinget vil utøve statlig påtrykk og evt. bruk / eller ikke bruk av tvang. Det vil likevel ikke endre vesentlig på hovedpunktene i prosessen presentert nedenfor.

Prosessuelt vil kommunestyrene måtte forholde seg til følgende overordnede prosess:

- Oppstartsfasen – hvor fylkesmannen får oppdraget. Statlig bestilling. Prosjektorganisasjon.
- Beslutningsfase 1 for kommunene – etablere geografisk orientering, avgrensning av aktuelle alternativer.
- Konsekvensutredning og utviklingsfase – hvor de enkelte kommuner gjennom politisk dialog kan avdekke om det finnes et felles grunnlag for sammenslåing. Samt å avdekke innbyggernes mening gjennom dialog / avstemning.

- Beslutningsfase 2 for kommunen – Fatte et KST vedtak basert på konsekvensutredningen og folkets mening.
- Gjennomføringsfase – etablere overgangsordninger. Og valg av nytt kommunestyre enten stortingsvalget 2017, eller kommunestyre valget 2019.
- Konstituering av nytt kommunestyre 1. januar 2018, eller 1. januar 2020.

Det er derfor rådmannens spørsmål til kommunestyret om vi allerede nå er moden å peke ut kommunens geografiske orientering. Dersom vi allerede er der per i dag, mener rådmannen det vil være hensiktsmessig å gjøre vedtak om dette allerede nå. Dette også uavhengig om vi har sluttet oss til utredningen i regi av Salten Regionråd. Denne kan gå parallelt til evt. direkte dialog med alternative samarbeidskommuner.

I motsetning til mange av våre nabokommuner i Salten hvor det kan eksistere mange potensielle sammenslåingsalternativer, avgrensers Gildeskåls geografi til at vi enten må orientere oss mot nord eller sør. Det vil derfor naturlig begrense alternativene til Bodø eller Meløy kommune.

Rådmannen oppfatter at av de to nevnte alternativ, vil det sannsynligvis eksistere et politisk flertall til å orientere seg mot Bodø kommune, som eneste alternativ til at Gildeskål består som en selvstendig kommune. Dette ut fra geografiske nærhet, Bodø som arbeidsmarkedsregion for mange av våre innbyggere, samarbeidsrelasjoner, og kommunikasjonsmessige forhold.

Rådmannen kan under en slik forutsetning ikke se noen argumenter for å avvente ytterligere utredninger om alternativer, før man initierer en dialog med nevnte kommune. Alt tilsier at det vil være formålstjenlig for Gildeskål kommune å komme i dialog så raskt som mulig. Hele kommunereform prosessen er kompleks og har en kort tidshorisont, som vil kreve både en inngående politisk og administrativ dialog. Det vil være mange tema som vil kreve tid og modning både blant de folkevalgte og innbyggerne selv. Rådmannen foreslår derfor at man gjør et formelt vedtak som kan legitimere politisk og administrativ dialog om en mulig sammenslåing.

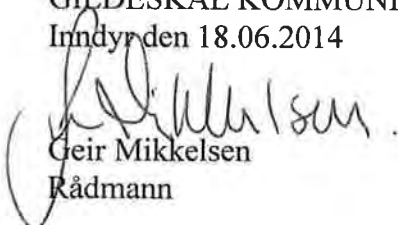
Forslag til vedtak:

Gildeskål kommune fastslår at Bodø kommune representerer det eneste alternativet til å være en selvstendig kommune i en sammenslåingsprosess.

Gildeskål kommune ber politisk og administrativ ledelse om å initiere en dialog med Bodø kommune. Målsettingen er å utarbeide en felles politisk og administrativ prosess som påbegynnes allerede høsten 2014.

GILDESKÅL KOMMUNE

Inndyr den 18.06.2014


Geir Mikkelsen
Rådmann

**Kommunestyrets behandling:**

Representant Hilde Furuseth Johansen fremmet følgende forslag til vedtak:

1. Gilde skål kommune skal fortsatt være en selvstendig kommune.
2. Gilde skål kommune fastslår at Bodø kommune representerer det eneste alternativet til å være en selvstendig kommune i en sammenslåingsprosess.

Avstemming:

Rådmannens forslag: 14 stemmer (5Ap, Arnøylista, 3H, 3Frp, 2V)

Forslag fra Johansen: 3 stemmer (2Sp, SV)

Kommunestyrets vedtak:

Gilde skål kommune fastslår at Bodø kommune representerer det eneste alternativet til å være en selvstendig kommune i en sammenslåingsprosess.

Gilde skål kommune ber politisk og administrativ ledelse om å initiere en dialog med Bodø kommune. Målsettingen er å utarbeide en felles politisk og administrativ prosess som påbegynnes allerede høsten 2014.

GILDESKÅL KOMMUNE

Inndyr den 19.06.2014


Svanhild Lind

Leder Servicekontoret

KOMMUNEREFORM - "GILDESKÅL ERKLÆRINGEN"

Saksbehandler: Geir Mikkelsen
Arkivsaksnr.: 14/575

Arkiv: 002

Saksgang:

Sak nr:	Utvalg	Møtedato
42/14	Kommunestyret	19.06.2014
62/14	Kommunestyret	01.12.2014

Det vises til:

Bakgrunn for saken:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har initiert en reformprosess, med hensikt å skape en ny og mer robust kommunestruktur. Kommunens oppdrag i denne reformprosessen er at kommunene senest våren 2016 fremmer et kommunestyrevedtak om sin respons på reformen.

Gildeskål kommune er med i tre løp kan være del arbeider av kommunens grunnlagsmateriale før en endelig beslutning våren 2016.

1. Mulighetsstudier Salten i regi av Salten regionråd
2. Eget kommunestyrevedtak om å begynne dialog / forhandlinger med Bodø kommune
3. Utviklingsprogram for byregioner – et prosjekt i regi av kommunaldepartementet

I tillegg må vi følge arbeidene i ekspertvalgets rapporter, og kommuneproposisjonen. Samt stortingsbehandlingen av «Den fremtidige kommunens nye oppgaver» som skal legges frem våren 2015.

Departementet skisserer to hovedløp i forbindelse med ny kommunestruktur. En «hurtig kasse» løsning for de kommuner som allerede i dag er kommet frem til en erkjennelse at en sammenslåing er det eneste riktig for sin kommune. Disse kommunene må ha gjort kommunestyrevedtak allerede våren 2015. De aller fleste kommuner vil følge løp 2, hvor det er kravet om at kommunestyret har gjort vedtak våren 2016. Rådmannen mener at det løp 2 er det eneste realistiske for Gildeskål kommune.

Vurdering:

Det er viktig innledningsvis at man har en felles forståelse av formålet med denne saken, og vedtaket gjort av KST i juni. Det er ikke en sak som har til hensyn å diskutere for eller mot en kommunereform. Det er bredt politisk flertall i stortinget at det eksisterer et behov å se på landets kommunestruktur, og at de partipolitiske forskjellene først og fremst er knyttet til kommunenes rett til å velge å forbli en egen kommune. Kommuneproposisjonen pålegger derfor kommunene å utrede et eller flere alternativer.

Rådmannen mener det er bra vi er engasjert i flere utredningsløp i arbeidet med et fremtidig kommunestyrevedtak. Administrasjonens eneste bekymring er kapasitet til å håndtere alle prosjektene

på en tilstrekkelig og tilfredsstillende måte. Det har vist seg tidsmessig krevende med en aktiv deltagelse fra kommunen i «Utviklingsprogram for byregioner».

Det er videre rådmannens fortolkning at kommunestyrets enstemmige vedtak om å initiere en dialog med en angitt nabokommune vil ha primært fokus for administrasjonen og politikken arbeid videre.

Alle partiene og kommunens næringsseksjon ble i notat av 22. september 2014, utfordret av ordføreren å respondere skriftlig på tre problemstillinger, som skulle danne grunnlaget for et ekstraordinært kommunestyremøte. Disse var:

- Diskutere viktige overordnede tema i diskusjonen med Bodø (Gildeskål erklæringen)
- Hvordan tenker man å involvere innbyggerne i Gildeskål kommune i prosessen
- Hvem skal på vegne av de folkevalgte være et forhandlingsutvalg med Bodø kommune

Innspillene fra alle partiene og SNU er vedlagt innkallingen til møtet. Rådmannen har i tabellen nedenfor grovt systematisert svarene fra partiene på de tre nevnte problemstillinger:

Parti	Innspill temavalg utover det som lå i forslaget «Gildeskål erklæringen»	Forhandlingsutvalg / dialogutvalg	Innbyggermedvirking
Arbeiderpartiet	Ingen	FSK. Alternativt FSK + 2 personer fra hovedutvalgene	Folkemøter (folkeavstemning avklares senere)
Senterpartiet	Den totale tjenesteleveransen	FSK + partiledere i partier utenfor FSK	Folkemøter Digitale medier Lokalavisen + folkeavstemning
Sosialistisk Venstreparti	Kvalitet på tjenestene / nivå på tjenestene	FSK + partiledere i partier utenfor FSK	Folkemøter + folkeavstemning
Høyre	Ingen	Ingen innspill	Folkemøter (folkeavstemning avklares senere)
Fremskrittspartiet	Ingen	Ingen innspill	Ingen innspill
Venstre	Kvalitet på tjenestene / nivå på tjenestene	Ingen innspill	Ingen innspill
Arnøylista	Ingen	Ingen innspill	Kretsvis folkeavstemninger

SNU har ikke gjort særskilte vurderinger av de tre problemstillingene i notatet. SNU har i første rekke understreket sine tanker knyttet til vesentlige satsingsområder innenfor næringsutvikling for Gildeskål samfunnet på sikt.

Forhandling / dialogutvalg

Rådmannen tolker at formannskapet i Gildeskål er ønsket å være en del av forhandling / dialog utvalg. Det er videre gitt innspill for å supplere formannskapet enten med de øvrige partiledere (Arnøylista og Sosialistisk Venstreparti), eller med 2 representanter fra hovedutvalgene.

Innbygger medvirkning

Innbygger medvirkning i et representativt demokrati foregår i valgene av folkevalgte befolkningen gjør hvert fjerde år, og i den formelle og uformelle dialogen som skjer mellom valgene.

Kommunereformen er en prosess som oppfordrer til en sterk innbygger medvirkning / forankring, i større grad enn andre politiske saker. Det har selvsagt sin begrunnelse at en beslutning vil kunne ha vesentlig innvirkning på hvordan innbyggerne opplever å bo og leve i et geografisk område. Spesielt for de små kommunene som oss, hvor det er sannsynlig at vi blir sammenslått med større kommuner. Forankring og legitimitet er vesentlig i et slikt sakskompleks.

Det er likevel viktig å erkjenne at det finnes mange forskjellige nivåer for innbyggernes medvirkning. Hvor man i den ene ytterligheten av informasjon og konsultasjon til en reel medstyringsrett, gjennom eksempelvis en avgjørende folkeavstemning som binder de folkevalgte til en mening.

Inndelingsloven «Lov om fastetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser» gir regler om om de prosesser som skal gjennomføres når kommunestruktur skal vurderes. Formålet med lovgivningen er å sikre at endringer av kommunegrenser gir formålstjenlige enheter som kan gi innbyggere og næringsliv tilfredsstillende tjenester og forvaltning.

Loven krever først medvirkning når kommunestyret selv bestemmer å gå videre med sammenslutningsspørsmålet. Det betyr i teorien at kommunestyret kan tillate seg selv å sluttforhandle / avslutte en dialog med nabokommunen før man etablerer en dialog med innbyggerne. Det er først da loven krever at de folkevalgte ta stilling til hvordan innbyggerne skal høres. Loven har ingen definerte krav til folkeavstemning, men stiller krav til følgende:

«Kommunestyret bør innhente innbyggjarane sine synspunkt på forslag til grenseendring. Høyringa kan skje ved folkerøysting, opinionsundersøking, spørjeundersøking, møte eller på annan måte»

Folkeavstemninger er ikke lovregulert i Norge. Selv om det har vært mange debatter og utredninger om dette tema. Det norske demokratiet er indirekte og representativt; gjennom valg utpeker folket politikere som deretter fatter beslutninger på folkets vegne. Bruk av folkeavstemninger gir innslag av direkte demokrati. Derfor er prinsippet enhver folkeavstemning kun rådgivende. Det binder ikke lokal politikere til å følge resultatet av en folkeavstemning i avstemningen i kommunestyret. Det er likevel praksis at de folkevalgte følger resultatet av folkeavstemninger.

Det er mange forskjellige faglige meninger om folkeavstemningers egentlige demokratiske evne. Først og fremst bryter det med prinsippet om det indirekte og representative demokratibegrepet

Rådmannen tolker likevel at det er bred politisk enighet om at man ønsker en løpende dialog med innbyggerne først og fremst gjennom folkemøter. Rådmannen tolker at det vil være hensiktsmessig å legge opp til kortere folkemøter mellom dialogmøtene. Dette for å sikre at innbygger meninger kan tas med inn i den faktiske dialogen / forhandlingen. Senterpartiet har også innspill i forhold til bredt informasjonsarbeid med bruk av digitale medier og lokalaviser.

Gildeskål erklæringen – temaområder

I invitasjonen fra ordføreren var det presentert et forslag til følgende tematiske områder for dialog / forhandlinger med Bodø kommune. Intensjonen var at utarbeidelsen av disse skulle være representere mandatet til forhandlings- / dialogutvalget. Disse var:

- Lokalpolitiske modeller / lokaldemokrati
- Befolkning og befolkningsutviklingsmål / Bo service og arbeidsregion
- Kommunale arbeidsplasser
- Samferdsel
- Næringsutvikling
- Skole / Helse og omsorgstjenester / Servicetjenester
- Gildeskåls kapital

Svakheten med forslaget er at de ikke er begrunnet og tuftet på en forutgående status utredning om hvordan utfordringer og kvaliteter som er Gildeskål kommune i dag. Hovedtemaene slik de fremstår per i dag er primært knyttet til konkrete størrelser, og sier lite om kvalitative vurderinger kommunens tjenesteproduksjon, og hvordan evt. en sammenslått kommune kan forringe disse kvalitetene.

Rådmannen mener likevel det er grunnlag for at man gjennom dialog kan avdekke hvordan tjenestene vil se ut innenfor en sammenslått kommune. Det vil ut fra dette være mulig å diskutere dette opp mot den kvaliteten vi har på tjenestene per i dag. Rådmannen mener at temaområdene er tilstrekkelig vide til å dekke alle omsorg- og servicetjenester. Det betyr likevel ikke at forslaget om å arbeide frem en type status utredning for Gildeskål vil være uhensiktsmessig. Det vil kunne være et godt verktøy i arbeidet med å sammenligne dagens og fremtidige tjenester.

Temaområdene - oppsummert

Lokalpolitiske modeller / lokaldemokrati

- Bydel / lokalutvalg velges direkte i Gildeskål
- Lokalutvalg med egen administrativ og økonomisk ressurs
- Lokalutvalg med selvråderett på utvalgte områder
- Et kommunedelsutvalg for gamle Gildeskål
- Minimum 2 bydels/lokalutvalg i den nye kommunen

Næringsutvikling

- Gildeskål samfunnet ønsker å beholde Sjøfossen Næringsutvikling
- Gildeskål samfunnet har en forventning om en fremtreden rolle / foretrukken rolle innen utvikling av marin sektor (den blå åker)
- Gildeskål samfunnet forventes å tas med i en evt. utvikling innen olje/gass
- Saura og Sundsfjord viktige områder å sikre utvikling for.

Bo service og arbeidsregion

- Boligtomter og digital infrastruktur
- Viktigheten av en fortsatt positiv utvikling for Meløy VGS i Gildeskål
- Lokal forvaltning av plan, eiendom og drift
- Opprettholdelse av kommunale arbeidsplasser

Samferdsel

- Arbeide for å styrke / minimum opprettholde dagens samferdselstilbud på vei og sjø

Kommunale arbeidsplasser

- Lokale arbeidsplasser innen plan / forvaltning / eiendom
- Administrasjon for blå sektor i Gildeskål

Skole / Helse og omsorgstjenester / Servicetjenester

- Få frem beskrivelser av hvordan fremtidige sammenslåtte tjenester vil se ut i Gildeskål konkret (for å kunne gjennomføre sammenligninger)
- Fredningstid. Minimum 4 skoler i kommunen.
- Gode skole og barnehagetilbud.
- Beholde dagens omsorgsstruktur

Gildeskål kapital

- Langsiktige investeringer til nytte for det geografiske området Gildeskål representerer

Innspill til diskusjonstema og spørsmål

Områder og spørsmål som bør drøftes i kommunestyret 1. desember 2014, kan være følgende:

- a) Hvilken politisk visjon skal sammenslåingen skal bidra til å realisere? (overordnede politiske forventninger til den nye strukturen).
- b) Bearbeide konkrete forventningsformuleringer under hvert av hovedtemaene i «Gildeskål erklæringen» (se punkt a)).
- c) Bør det gjøres en status utredning hvordan vi vurderer vår kommunale drift per i dag, før vi går i dialog / forhandling? Kan dette være med å definere hvilke tema som er viktig for oss?
- d) Eller kan behovet i c) løses med løpende konsekvensanalyser / sammenligningsstudier hvordan en ny storkommune vil løse tjenestene sett i lys av dagens leveranse.
- e) Ta konkret stilling til om folkeavstemning er ønskelig å gjennomføre?
- f) Ta stilling til prosessbeskrivelse, å avklare realistisk antall møtepunkter.
- g) Realistiske styringsmodeller innenfor rammeverket av kommunelovgivingen.
- h) Forslag på realistiske modeller i forhold til aktiva og passiva siden i Gildeskål kommune.

Forslag til prosess

1. Evt. en status utredning – hva fungerer og hva er utfordrende i de kommunale tjenesteleveransene i dag, og hvilke kvaliteter vil vi flagge høgt for å beholde i dialogen / forhandlingen?
2. Forhandlings- / dialogmøte nr 1
 - Partipolitiske innspill
 - Innbygger møter og innspill
 - Konsekvensanalyser (analyser og vurderinger)
3. Forhandlings - / dialogmøte nr 2
(tilsvarende som ovenfor)
4. Forhandlings- / dialogmøte nr 3
(tilsvarende som ovenfor)

5. Felles kommunestyremøte - møte punkt nr 4
6. Avsluttende folkemøter / evt. folkeavstemning


En slik prosess er sannsynlig at det vil ta det meste av året. Det kan legges opp til en foreløpig evaluering i kommunestyret i juni 2015. Men at arbeidet avsluttes av det nye kommunestyret høsten 2015. Fordrer selvsagt avklaring med Bodø kommune.

Forslag til vedtak:

1. Gildeskål kommune vedtar at forhandlingsutvalget skal bestå av følgende medlemmer...
2. Gildeskål kommune vedtar at det skal (skal ikke) gjennomføres folkeavstemning etter avsluttede forhandlinger / dialog.
3. Gildeskål kommune vedtar vedlagt bearbeidet mandat, og forslag til prosess.

GILDESKÅL KOMMUNE

Inndyr den 24.11.2014



Geir Mikkelsen
Rådmann



Kommunestyrets behandling:

Representant Walter Pedersen – H, fremmet følgende forslag til vedtak pkt 1:

...følgende medlemmer: Formannskapetets medlemmer + Arnøylista Sissel Minde + SV Kenneth Norum.

Representant Hilde Furuseth Johansen fremmet følgende forslag til endring i pkt 1:

«Forhandlingsutvalg» endres til «dialogutvalget».

Ordfører Petter Jørgen Pedersen fremmet følgende forslag til pkt 2:

Gildeskål kommune vedtar at det skal gjennomføres rådgivende folkeavstemning etter avsluttede forhandlinger / dialog.

Omforent forslag til vedtak pkt 3:

Mandat Gildeskål erklæringen

Tema til møtene med Bodø

Lokalpolitisk modeller / lokaldemokrati

- Demokratiske organer som ivaretar befolkningen i fremtiden.
- Kommune / by/lokalutvalgsmodellen – mandatet for denne. Fullmakter. Får disse noe økonomiske ressurser. Hvilke saker kan disse bydelsutvalg få innvirkning. Hvordan skal det bygges opp?
- Ett eller to by / kommune / lokalutvalg.
- 5 lokalutvalgene kan utgjøre et bydelsutvalg med økonomisk og administrativ ressurs.
- Kommune / by / lokalutvalg mulighet for innflytelse i forhold til ressurser og arealer?
- Demokratiske valg knyttet til by / kommune / lokalutvalg?
- Overgangsordninger i forhold til lokalpolitiske modeller? Utvidelse av bystyremedlemmer i en tidsavgrenset periode.

Næringsutvikling

- Gildeskål samfunnet ønsker å beholde Sjøfossen Næringsutviklingsselskap eller tilsvarende. Et næringsutviklingsselskap for distriktene i den nye kommunen. Sikre at man fortsetter en positiv næringsutvikling i randregionene til den fremtidige by kommunen.
- Gildeskål samfunnet har en forventning om en fremtreden rolle / foretrukken rolle innen utviklingen av marin sektor (den blå åker). «Havbrukskontor».
- Gildeskål samfunnet forventes å tas med i en evt. utvikling innen olje / gass i Salten regionen.
- Det er viktig å sikre en positiv utvikling av Saura og Sundsfjord.
- Kommunen ønsker også å diskutere eierskapene i våre øvrige selskaper. Gildeskål Vekst. Gildeskål Eiendom KF mf.
- Gildeskål samfunnet har også forventninger omkring et fremtidig landbruk i Gildeskål.



- Eiendomsforvaltningen i en sammenslått kommune?
- Arealforvaltning i forhold til næringsutvikling i en ny kommune.
- Avklaring av arbeidsgiveravgift i en fremtidig sammenslått kommune.

Bo service og arbeidsregion

- Sikre fremtidig boligbygging i kommunen / og robust fremtidig digital infrastruktur.
- Gildeskål kommune er opptatt å sikre en positiv utvikling for Meløy VGS sin avdeling på Inndyr.
- Kunnskapssentret i Gildeskål er en viktig ressurs for det fremtidige Gildeskål samfunnet.
- Gildeskål Vekst AS sin rolle i en fremtidig kommune.
- Gildeskål som kulturkommune, Kirkestedet, Glømda Staden, Elias Blix, Salt m.v.
- Hva skjer med tjenestene fra NAV i en sammenslått kommune?

Samferdsel

- Arbeide for å styrke / minimum opprettholde dagens samferdselstilbud på vei og sjø
- Arbeidskraft pendling inn i kommunen.

Kommunale arbeidsplasser / nye kommunale arbeidsplasser

- Hvilke kommunale arbeidsplasser trenger vi for å opprettholde Gildeskål som Bo – arbeids og serviceregion – der ansikt til ansikt tjenester er viktig.
- Kommunale administrative arbeidsplasser og fremtidige arbeidsplasser innen blå sektor i Gildeskål «Havbrukskontor».
- Minimum opprettholdelse av antall kommunale arbeidsplasser i den fremtidige kommunen.
- Kultur arbeidsplasser viktig for kommunen.
- Bruk av digital infrastruktur som eksisterer i tenking om fremtidige kommunale arbeidsplasser (lønningskontor, arkiv, fakturering, regnskap m.f).

Skole / Helse og omsorgstjenester / Servicetjenester

- Bemanningsnormen i skole og helse omsorgstjenestene i en fremtidig kommune.
- Kriterietall og mål for fremtidig skole / omsorg. Sikre en robust fremtidig skole / omsorg struktur i Gildeskål.
- Ta hensyn til de geografiske utfordringer i Gildeskål i forhold til skole / helse / omsorgstjenester.
- «Fredningstid» i forhold til vår skole / omsorgstjenester.
- Ta hensyn til og sikre en nærhet til de velferdstjenester for våre innbyggere.

**Gildeskåls kapital**

- Økonomiplan for 2016 presenteres i juni 2015. Det etableres en investeringsplan til nytte for de geografiske områdene som Gildeskål representerer.
- Balanse mellom gjeld og kapital.
- Kapitalforvaltning til å sikre en positiv næringsutvikling.

Avstemming:

Pkt 1: Forslag fra W. Pedersen: enstemmig vedtatt.

Forslag fra Johansen: 3 stemmer (2Sp, SV) for, 14 stemmer (6Ap, 3Frp, 3H, Arnøylista, V) mot.

Pkt 2: Forslag fra P.J. Pedersen: enstemmig vedtatt.

Pkt 3: Omforent forslag ble enstemmig vedtatt.

Kommunestyrets vedtak:

1. Gildeskål kommune vedtar at forhandlingsutvalget skal bestå av følgende medlemmer: Formannskapet medlemmer + Arnøylista Sissel Minde + SV Kenneth Norum.
2. Gildeskål kommune vedtar at det skal gjennomføres rådgivende folkeavstemning etter avsluttede forhandlinger / dialog.
3. Gildeskål kommune vedtar følgende mandat, og forslag til prosess:

Mandat Gildeskål erklæringen**Tema til møtene med Bodø****Lokalpolitisk modeller / lokaldemokrati**

- Demokratiske organer som ivaretar befolkningen i fremtiden.
- Kommune / by/lokalutvalgsmodellen – mandatet for denne. Fullmakter. Får disse noe økonomiske ressurser. Hvilke saker kan disse bydelsutvalg få innvirkning. Hvordan skal det bygges opp?
- Ett eller to by / kommune / lokalutvalg.
- 5 lokalutvalgene kan utgjøre et bydelsutvalg med økonomisk og administrativ ressurs.
- Kommune / by / lokalutvalg mulighet for innflytelse i forhold til ressurser og arealer?
- Demokratiske valg knyttet til by / kommune / lokalutvalg?
- Overgangsordninger i forhold til lokalpolitiske modeller? Utvidelse av bystyremedlemmer i en tidsavgrenset periode.



Næringsutvikling

- Gildeskål samfunnet ønsker å beholde Sjøfossen Næringsutviklingsselskap eller tilsvarende. Et næringsutviklingsselskap for distriktene i den nye kommunen. Sikre at man fortsetter en positiv næringsutvikling i randregionene til den fremtidige by kommunen.
- Gildeskål samfunnet har en forventning om en fremtreden rolle / foretrukken rolle innen utviklingen av marin sektor (den blå åker). «Havbrukskontor».
- Gildeskål samfunnet forventes å tas med i en evt. utvikling innen olje / gass i Salten regionen.
- Det er viktig å sikre en positiv utvikling av Saura og Sundsfjord.
- Kommunen ønsker også å diskutere eierskapene i våre øvrige selskaper. Gildeskål Vekst. Gildeskål Eiendom KF mf.
- Gildeskål samfunnet har også forventninger omkring et fremtidig landbruk i Gildeskål.
- Eiendomsforvaltningen i en sammenslått kommune?
- Arealforvaltning i forhold til næringsutvikling i en ny kommune.
- Avklaring av arbeidsgiveravgift i en fremtidig sammenslått kommune.

Bo service og arbeidsregion

- Sikre fremtidig boligbygging i kommunen / og robust fremtidig digital infrastruktur.
- Gildeskål kommune er opptatt å sikre en positiv utvikling for Meløy VGS sin avdeling på Inndyr.
- Kunnskapssentret i Gildeskål er en viktig ressurs for det fremtidige Gildeskål samfunnet.
- Gildeskål Vekst AS sin rolle i en fremtidig kommune.
- Gildeskål som kulturkommune, Kirkestedet, Glømda Staden, Elias Blix, Salt m.v.
- Hva skjer med tjenestene fra NAV i en sammenslått kommune?

Samferdsel

- Arbeide for å styrke / minimum opprettholde dagens samferdselstilbud på vei og sjø
- Arbeidskraft pendling inn i kommunen.

Kommunale arbeidsplasser / nye kommunale arbeidsplasser

- Hvilke kommunale arbeidsplasser trenger vi for å opprettholde Gildeskål som Bo – arbeids og serviceregion – der ansikt til ansikt tjenester er viktig.
- Kommunale administrative arbeidsplasser og fremtidige arbeidsplasser innen blå sektor i Gildeskål «Havbrukskontor».
- Minimum opprettholdelse av antall kommunale arbeidsplasser i den fremtidige kommunen.
- Kultur arbeidsplasser viktig for kommunen.



- Bruk av digital infrastruktur som eksisterer i tenking om fremtidige kommunale arbeidsplasser (lønningskontor, arkiv, fakturering, regnskap m.f).

Skole / Helse og omsorgstjenester / Servicetjenester

- Bemanningsnormen i skole og helse omsorgstjenestene i en fremtidig kommune.
- Kriterietall og mål for fremtidig skole / omsorg. Sikre en robust fremtidig skole / omsorg struktur i Gildegskål.
- Ta hensyn til de geografiske utfordringer i Gildegskål i forhold til skole / helse / omsorgstjenester.
- «Fredningstid» i forhold til vår skole / omsorgstjenester.
- Ta hensyn til og sikre en nærhet til de velferdstjenester for våre innbyggere.

Gildegskåls kapital

- Økonomiplan for 2016 presenteres i juni 2015. Det etableres en investeringsplan til nytte for de geografiske områdene som Gildegskål representerer.
- Balanse mellom gjeld og kapital.
- Kapitalforvaltning til å sikre en positiv næringsutvikling.

GILDESKÅL KOMMUNE

Inndyr den 01.12.2014

Svanhild Lind

Leder Servicekontoret

INTENSJONGRUNNLAG

KOMMUNEREFORM

Steigen, Saltdal, Gildeskål, Rødøy, Røst og Bodø





Høgnakken mot Breistjerna/Sandhornøya - Foto: Eirik Alst - www.nordnorge.com

Innledning

Intensjonsgrunnlaget er en samlet beskrivelse av utvalgte samfunnsområder for kommunene Steigen, Røst, Saltdal, Gildeskål, Rødøy og Bodø kommuner. Dette skal danne grunnlag for videre dialog mellom kommunene om en felles intensjonsavtale om sammenslåing før 1. juli 2016.

Den nye kommunen er gitt arbeidstittel «Ytre Salten». Dette er gjort for å holde den nye kommunen avskilt fra de eksisterende kommunene.

Arbeidet med intensjonsgrunnlaget er gjort i samarbeid mellom administrasjonene i de seks kommunene. Bodø kommune har hatt sekretærrollen og ansvaret for å sy sammen dokumentet.

I starten av dette arbeidet var Beiarn kommune med, men etter vedtak i kommunestyret i Beiarn kommune den 20. januar 2016 har Beiarn trukket seg fra det videre arbeidet. Saltdal kommune har kommet inn i arbeidet i januar 2016.

Første del av intensjonsgrunnlaget gir en kort presentasjon av kommunereformen,

hvor vi står i prosessen, kommunene som deltar i samarbeidet og et samlet bilde av hvordan en ny storkommune kan se ut. Videre presenteres ulike modeller for lokaldemokrati og fordeling av administrative oppgaver.

Andre del er mer faktabasert med et utvalg av talltabeller og oversikter over bl.a. interkommunale samarbeid, demografi, næringsliv, samferdsel, skolestruktur og valgresultater. Her er også de økonomiske konsekvensene av kommunereformen vurdert. Faktadelen legges frem slik den er nå og kan være ufullstendig på enkelte områder. Det forventes at det vil være behov for å utrede flere tema i den videre prosessen mot en intensjonsavtale om sammenslåing.

Intensjonsgrunnlaget bygger i hovedsak på beskrivelser fra de deltagende kommuner, data fra nettstedet www.nykommune.no, data fra Statistisk sentralbyrå (SSB), «Mulighetsstudier for Salten» utarbeidet av BDO og referater fra nabosamtalene som ble gjennomført våren 2015.

Intensjonsgrunnlaget skal legges frem for behandling i de respektive kommunestyrene i februar 2016.

Rådmennene vil understreke at det har vært en god og åpen tone mellom kommunene i dette arbeidet og at alle kommunene har bidratt positivt i arbeidet. Intensjonsgrunnlaget utelukker ikke at nye kommuner kan tiltre arbeidet.

Torben Marstrand
Steigen kommune

Helge Akerhaugen
Gildeskål kommune

Randi Gregersen
Røst kommune

Kitt Grønningstær
Rødøy kommune

Rolf Kåre Jensen
Bodø kommune

Elisabeth Larsen
Saltdal kommune

Innhold

Innledning	2
Innhold	3
Sammendrag	5
Del 1 – Å sammen bygge en ny kommune	6
Bakgrunn	6
Målsetninger og kriterier for reformen	6
Kriterier for god kommunestruktur	6
Nye oppgaver til kommunene	7
Prosessen videre med kommunereformen	7
Kommunebilder	8
Rødøy kommune	8
Steigen kommune	10
Gildeskål kommune	12
Saltdal kommune	14
Røst kommune	16
Bodø kommune	18
"Ytre Salten" kommune	20
Formalia	22
Navn på ny kommune	22
Kommunevåpen	22
Kommunesenter	22
Tidspunkt for sammenslåing	22
Lokalisering av administrative funksjoner	22
Tre modeller for organisering av administrative funksjoner	22
Lokaldemokrati – modeller for politisk organisering	23
Kommunedelsutvalg	23
Røstmodellen	23
Geografi, organisering og representasjon	23
Del 2 – Faktadel	26
Økonomi	26
Dekning av engangskostnader	26
Reformstøtte	26
Inndelingstilskudd	26
Nytt inntektssystemet	26
Netto driftsresultat	27
Driftsinntekter	28
Interkommunale samarbeidsordninger	28
Nye oppgaver til kommunene	29
Demografi	30
Befolkningsutvikling	30
Befolknings sammensetning	30
Innbyggere 20-66 år i forhold til eldre innbyggere	31
Tjenester og struktur	31
Barnehagesektoren	31
Grunnskolesektoren	31
Helse og omsorg	32
Totalt ansattbehov	32
Nærings sammensetning	33
Arbeidsmarked	33
Sårbarhetsindikator	34
50 Største bedrifter i Bodø	36
50 Største bedrifter i Rødøy, Gildeskål, Steigen, Saltdal og Røst	37
Primærnæringer	38
Fiskeri	38
Landbruk	38
Samferdsel	38



Nordfjorden, Rødøy

Sammendrag

En ny «Ytre Salten» kommune vil ha et areal på til sammen 6 007 km². Det ville gjøre den nye kommunen til den nest største kommunen i landet i areal målt mot dagens kommunestørrelser.



Gildeskål - Foto: Richard J. Valga - www.nordnorge.com

Den nye kommunen vil bli den 11. største i landet målt mot innbyggertallene i dagens kommuner. Befolkningstall i den nye kommunen er 60 894 per 1. januar 2015, og kommunen vil ha en forventet vekst i befolkningen på linje med landsgjennomsnittet de nærmeste årene.

I en så stor kommune med mange øyer, fjorder og lange avstander er samferdsel identifisert som en av de viktigste utfordringene. Gode kommunikasjoner mellom kommunesentret Bodø og omlandet blir meget viktig.

Kommunene har en næringsstruktur som passer godt sammen. Det ligger et stort potensiale for videreutvikling av store næringer som landbruk, fiskeri og havbruk både på produksjon, logistikk, forskning og utvikling. Den nye kommunen har store naturressurser, en sterk industri, ren miljøvennlig kraft, gode sikkerhet- og beredskapsfunksjoner og forskningsmiljøer.

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. Valg av løsninger vil være tema i de senere samtalene om en eventuell intensjonsavtale.

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. I samtalene om en eventuell intensjonsavtale om sammenslåing vil det ligge store muligheter og utfordringer. De vedtakene som skal fattes innen 1. juli 2016 behøver i utgangspunktet kun omhandle hvilke kommuner en ønsker å slå seg sammen med. Det er ikke nødvendig å ta stilling til navn på den nye kommunen eller andre tema.

Intensjonsavtalene bør likevel tydeliggjøre fra politisk hold hvorfor man ønsker sammenslåing og hva man vil oppnå med dette. Videre bør det beskrives hvor kommunesentret skal være, hvordan kommunale tjenester skal styrkes, hvordan ulike kommunale funksjoner skal lokaliseres og hvordan ansatte og innbyggere skal håndteres i prosessen.

Del 1 – Å sammen bygge en ny kommune

Bakgrunn

Formålet med kommunereformen, som Stortinget sluttet seg til i Innst. 300 S (2013-2014), er blant annet å gi gode og likeverdige tjenester til innbyggerne der de bor og å sikre gode lokalsamfunn i hele landet. I tillegg ønsker man å styrke forutsetningene for en helhetlig samfunnsutvikling og gjøre kommunene så økonomisk solide at de kan takle uforutsette hendelser, drive effektivt og løse oppgaver som ikke er lovpålagte. Større kommuner kan ta ansvar for flere oppgaver og er ikke avhengig av nabokommuner for å løse lovpålagte oppgaver.

Da Stortinget behandlet Kommune-proposisjonen 2016 i juni 2015 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 kommuner 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 kommuner ein ønskjer å gå saman med innan 1. juli."

Det er knyttet betydelige økonomiske insentiver til å gjennomføre prosessen slik at vedtak om en eventuell sammenslåing blir gjort før 1. juli 2016. Det dekkes engangskostnader i størrelsesorden 30 – 60 millioner avhengig av antall kommuner som slås sammen. Det gis reformstøtte på 30 millioner som utbetales ved sammenslåing. I tillegg vil den nye kommunen gjennom inndelingstilskuddet beholde alle tilskudd i inntektssystemet, også regionale tilskudd basert på 2016-tall som om de fortsatt var to (eller flere) kommuner i 15 år etter sammenslåingen, før det trappes ned over 5 år. Tilskuddene vil også bli prisjustert i perioden. Dette gir økonomisk sikkerhet og forutsigbarhet langt frem i tid med tanke på basistilskuddet (13,2 millioner), småkommunetilskudd (5,4 millioner) og Nord-Norgetilskudd.

Forslag til nytt inntektssystem for kommunene er på høring. I brev av 28. oktober 2015 har kommunalminister

Sanner varslet at det vil bli vurdert 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. Konsekvenser av nytt inntektssystem er vurdert i del 2 av intensjonsgrunnlaget.

Målsetninger og kriterier for reformen

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.

I Prop. 95 S (2013-2014) Kommuneproposisjonen 2015 angir regjeringen 4 overordnede mål for kommunereformen:

1) 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.

2) Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Kommunesektoren skal bli bedre i stand til å løse nasjonale utfordringer. Reformen skal bedre forutsetningene for en styrket og samordnet lokal og regional utvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnssikkerhet- og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og også den sosiale utviklingen i kommunen. Det er ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.

3) Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Større kommuner vil ha større ressursgrunnlag og kan også ha en mer variert befolknings- og næringssammensetning. Det gjør kommunene mer robuste overfor uforutsette hendelser og utviklingstrekk.

Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.

4) Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver.

Større og mer robuste kommuner kan få flere oppgaver. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene, og dermed økt lokalt selvstyre. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale løsninger. Færre og større kommuner som gjennomfører en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, vil redusere behovet for statlig detaljstyring. Kommunene vil slik få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov.

Kriterier for god kommunestruktur

Kommunal og moderniseringsdepartementet satte 3. januar 2014 ned et ekspertutvalg som skulle se på oppgaveløsning i kommunene. Utvalget har fått et todelt oppdrag:

1. På fritt faglig grunnlag skal utvalget gjennomgå og foreslå prinsipper og kriterier for en ny kommuneinndeling. Kriteriene skal i sum ivareta kommunens fire roller som demokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver. Den første delrapporten ble lagt fram 31. mars 2014.
2. Utvalgets neste oppgave var å analysere og vurdere eksempler på enkelte oppgaver som det kan være aktuelt å overføre til kommunene, forutsatt større og mer robuste kommuner. Utvalget skulle vurdere eksempler på oppgaver innen tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling. Sluttrapport ble lagt frem 1. desember 2014.

I sin første rapport anbefalte utvalget ti kriterier rettet mot kommunesektoren, og to kriterier rettet mot staten.

Kriterier for kommunene:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet
7. Funksjonelle samfunns- utviklingsområder
8. Høy politisk deltagelse
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

Kriterier for staten:

1. Bred oppgaveportefølje
2. Statlig rammestyring

Med bakgrunn i disse kriteriene kom utvalget med tre anbefalinger for en god kommunestruktur. For det første sier utvalget at kommunene bør ha minst 15 000 – 20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning. Dette er blant annet begrunnet med at kommunene skal løse mer spesialiserte oppgaver med mindre bruk av interkommunalt samarbeid. Den største utfordringa knyttet til dette er avstander og demokrati. Mange kommuner med lavt innbyggertall, har store arealer.

Nye oppgaver til kommunene

Regjeringen har fremmet Stortingsmelding 14 (2014-2015) om nye oppgaver til større kommuner. Meldingen gir en gjennomgang av hvilke oppgaver kommunene kan få ansvar 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 kanaliseres til fylkeskommunene vil således bli kanalisert til de kommuner som ønsker å ivareta disse funksjonene på et desentralisert plan. Oversikt over oppgaver som kan bli overført til kommunene ligger i del 2.

Prosesen videre med kommunereformen

Det er lagt et stramt tidsløp for kommunereformen. I Innst. 300 S (2013-2014) fremgår det at det er en forventning om «... 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.»

Intensjonsgrunnlaget skal danne grunnlag for en dialog med målsetting om å vedta en likelydende intensjonsavtale om at en ønsker å bli slått sammen innen 1. juli 2016.

Intensjonsavtalen må fremforhandles i en dialog mellom forhandlingsutvalgene som kommunene har utnevnt.

Intensjonsavtale

Å gjennomføre en kommune-sammenslåing er et omfattende og komplekst prosjekt som krever god politisk og administrativ ledelse. De vedtakene som fattes innen 1. juli 2016 behøver ifølge departementet kun omhandle hvilke kommuner en ønsker å slå seg sammen med. Det er ikke nødvendig å ta stilling til navn på den nye kommunen eller andre tema.

Intensjonsavtalene bør likevel tydeliggjøre fra politisk hold hvorfor

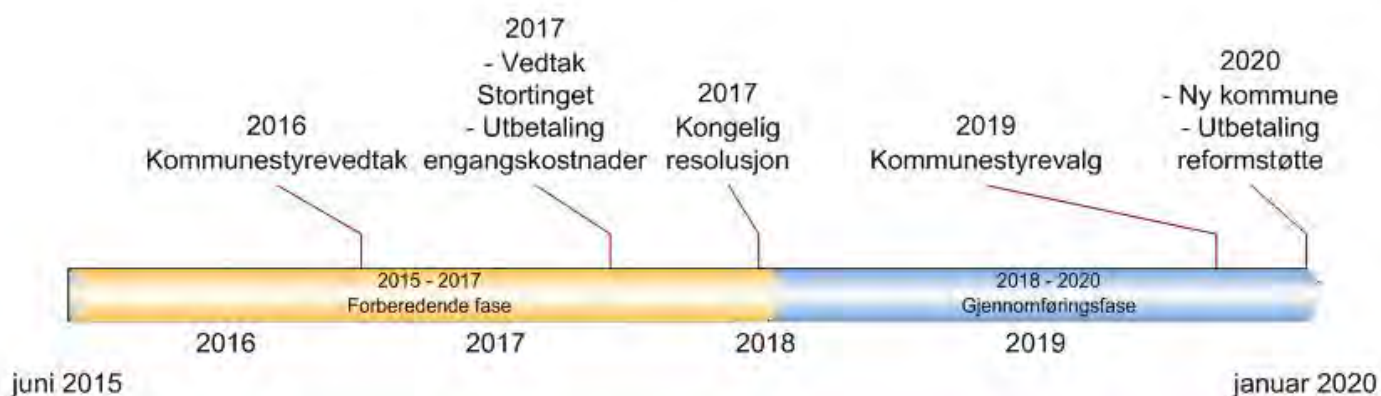
man ønsker sammenslåing og hva man vil oppnå med dette. Dette er gjerne beskrevet som definerte hovedmål og delmål i intensjonsavtalen. Videre bør det beskrives hvor kommunesenteret skal være, hvordan kommunale tjenester skal styrkes, hvordan ulike kommunale funksjoner skal lokaliseres og hvordan ansatte og innbyggere skal håndteres i prosessen.

Høring

Det er anbefalt at de kommuner som har vedtatt folkeavstemning gjør dette etter at intensjonsavtalen er signert. Dersom en velger å gjennomføre opinionsundersøkelse, kan dette gjøres i etterkant av vedtak av intensjonsgrunnlag, slik at en kan bruke resultatet inn i forhandlinger om intensjonsavtale.

Milepæler i reformen

Arbeidet med intensjonsavtaler er en del av den forberedende fasen av reformen. Etter vedtak i kommunene før 1. juli 2016 vil Fylkesmannen oppsummere vedtakene i Nordland og gi en tilrådning om fremtidig kommunestruktur. På bakgrunn av dette vil Kommunal- og moderniseringsdepartementet fremme en proposisjon om ny kommunestruktur for Stortinget våren 2017. Når ny struktur er vedtatt av Stortinget vil Fylkesmannen kalle inn til felles kommunestyremøter hvor det bl.a. tas stilling til navn på den nye kommunen, antall representanter i det nye kommunestyret, opprettelse fellesnemd og eventuelt andre fellesorgan som skal samordne og ta seg av forberedelsen av sammenslåingsprosessen fram mot 1. januar 2020.



Kommunebilder

Rødøy kommune

Kommunesenter: Vågaholmen
Befolkning: 1269
Areal: 711,3 km²
Ordfører: Olav Terje Hoff (SP)
Rådmann: Kitt Grønningsæter



KORT OM KOMMUNEN

Kystfolket under polarsirkelen. 1269 innbyggere, bosatt i seks øykretser og langs fire fjorder på fastlandet.

Sentralt beliggende i skipsleia, midt mellom Helgeland og Salten. Rødøy har store havstrekninger, omfangsrik skjærgård, dype fjorder, høye fjell og Svartisen mot øst. Kommunen er kjent flott natur og har store naturressurser.

LEVEKÅR- OG TJENESTETILBUD

Rødøy driver seks 1-10 skoler og like mange barnehager. Store havstrekninger gjør det nødvendig å opprettholde den desentraliserte strukturen.

Det drives to heldøgns omsorgssentre og legekontor på Rødøy og i Tjongsfjorden. Hjemmetjenesten drives ut fra de to omsorgssentrene. Ambulansebåten for Rødøy, Lurøy og Træna drives av Helgelandssykehuset og er stasjonert på Rødøy. Den brukes også som legekontor i øykretsene fast hver 14. dag. Det er ansatt tre kommuneleger og vi har driftsavtale med to fysioterapeuter. Psykisk helse har to årsverk.

Bygge- og delingssaker, prosjektering, oppmåling, kartforvaltning, vei/samferdsel (65 km kommunal vei, åtte kaier), landbruk, feiing og tilsyn og vannforsyning (ni kommunale vannverk) og brannvern (to hovedstasjoner, ca. 95 frivillige mannskap) sorterer under teknisk etat.

Det er bygget 12 nye gjennomgangsboliger siste fire år, og åtte nye er under bygging. Boligmarkedet har lite sirkulasjon, og det er få tilgjengelige boliger.

Interkommunale samarbeidsordninger har stort omfang, og forventes å måtte utvides ytterligere med nye oppgaver til kommunene.

NÆRINGS- OG UTVIKLING

Vi har mange små bedrifter i Rødøy kommune, ingen større hjørnesteinsbedrifter. Kommunen er største arbeidsgiver.

Hovednæringene er landbruk, fiske (sjark, kystfiske) og fiskeoppdrett. Innenfor oppdrett har Selsøyvik Havbruk hovedkontor i Rødøy, mens Nova Sea og Marine Harvest bare har havbruk i kommunen. Andre næringer er turisme, vannkraft, og handel-/servicenæring med mange små bedrifter innenfor blant annet dagligvare, byggvare, og båtsalg. Mange som bor i kommunen er også sysselsatt offshore og i samferdsel, og pendler ut.

Et nytt smoltanlegg som vil skaffe ca. 20 arbeidsplasser i kommunen i løpet av 2016 er under etablering. Asylmottak for enslige mindreårige flyktninger har oppstart i februar, og forventes å tilføre 15-20 nye arbeidsplasser. Utbygging av Smibelg-Storåvatn kraftverker pågår, og produksjonen vil starte i 2020.

Rådmannen fungerer som næringssjef og næringskonsulent gir faglig bistand overfor næringslivet. Prosjekter under utvikling eller i oppstartsfasen som kan nevnes er flere reiselivsprosjekter, utvikling av næringsområde i Reppen, produkter til lagring borekaks (MarmelESS), whisky produksjon (Myken destilleri) og grafittforekomst på Nordværes.

Kommunen gir også lån og tilskudd gjennom næringsfond A (primærnæringer), næringsfond B og Gründerfond (statlige, regionalpolitiske virkemidler), og kraftfond fra Melfjord- og Smibelg-Storåvatn utbyggingene.

Rødøy kommune er med i Helgeland reiseliv og Kystriksveien reiseliv.

SAMFERDSEL

Bare 10 % av befolkningen har fast veiforbindelse – de fleste er avhengig av hurtigbåt og ferge både til kommunesenteret og til nærmeste by.

Kommunesenteret Vågaholmen ligger på Tjongsfjordhalvøya, med fergeforbindelse langs FV17, Kystriksveien.

Fergesambandet nordover har ca. 15 rundturer/døgn og ca. 10 min overfartstid. Sambandet sørover har ca. 5 rundturer/døgn, med ca. 70 min overfartstid. Det er daglig bussforbindelse til Ørnes, Bodø og Mo, og lokal buss mellom Jektvik og Vågaholmen. Korteste reisetid til både Bodø og Mo er ca. 2,5-3 timer, lengre fra øykretsene.

Lokal fergerute i Rødøybassenget trafikkerer øyene ut til Nordnesøy, og anløper fastlandet i Jektvik ved FV17. Herfra er det veiforbindelse til kommunesenteret, og forbindelse med ferger til nærmeste byer.

Nordlandsekspresen har fem anløp i kommunen. Daglig avgang om morgenen nordover og ettermiddagen sørover gjør det mulig å gjøre dagsærend på anløpssteder lengre nord, med fire timer i Bodø. Ærend sørover innebærer overnatting eller kombinasjon med andre reisemuligheter.

Lokal hurtigbåtrute, pendlerruten, trafikkerer øyene fra Myken og inn til fastlandet ved Tonnes i Lurøy og i Jektvik, før den ligger i Vågaholmen til ettermiddagsturen utover igjen. Mandager går den ekstra runde som muliggjør halvdagsmøter internt i kommunen. Korresponderer med Nordlandsekspresen.

Skys av barnehage- og skolebarn skjer med ferge, hurtigbåt og egen skoleskysbåt, samt med buss. Drosjer



finnes på fastlandet i Tjongsfjord/
Værangfjord og i Øresvik/Kilboghavn.

Gods følger FV17 eller godsruta Fjordlast Bodø til Rødøy, Træna og Lurøy. Denne er spesielt viktig for leveranse av fisk fra mottaksstasjoner i kommunen.

VIKTIGE PUNKTER FOR «MIN» KOMMUNE

Rødøy kommune er opptatt av at flere skal velge å forbli bosatt eller å flytte til kommunen, etter at folketallet har vært synkende over flere tiår.

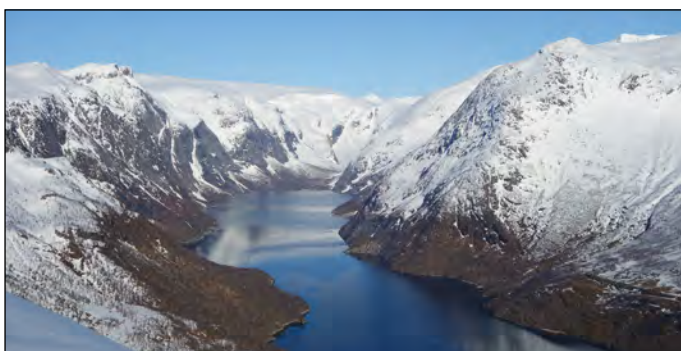
Kommunikasjon og infrastruktur er kritiske faktorer for næringsliv, trygghet og trivsel – dermed også for bidra til positiv befolkningsutvikling. Bredbånd, post, og mobilnett med god dekning kan verken tjenesteytere eller privatpersoner være uten. Å få fast veiforbindelse langs FV17 til nytt kommunesentrum er sentralt. Videre å jobbe for gode ruteforbindelser med tidsriktig båtmateriell både til knutepunkter på fastlandet og til Bodø by. Transport av

varer, fiskeprodukter og drivstoff må sikres.

Rødøy kommune er opptatt av å opprettholde et desentralisert skole- og barnehagetilbud. Kommunen har utfordringer når det gjelder å sikre at alle barn og unge får barnehage, skole, musikkskole og fritidstilbud i sitt nærrområde. Det er viktig å vedlikeholde bygg og utstyr ut fra dagens krav og behov og å rekruttere kvalifiserte fagfolk til stillinger. Å få ungdommen til å komme hjem etter endt utdanning er et mål en kan nå gjennom å styrke tilhørighet, identitet og trivsel.

Folkehelse og livskvalitet skal med som integrert perspektiv i alle planer. Vi er opptatt av tilrettelegging for fysisk aktivitet i barnehage og skole, og for befolkningen som helhet, men også tilrettelegge for at den enkelte kan ta større ansvar for egen helse. En god og stabil legetjeneste og omsorgstilbud er også sentralt.

Verdiskapning og næringsutvikling må styrkes for å opprettholde bosetting og tjenestetilbud. Det innebærer god tilrettelegging for attraktive arbeidsplasser. For jordbruket er tilgang til arealutvidelse, å opprettholde landbruksfaglige miljø, utvikle videreforedling og najsjeproduksjon i forbindelse med primærproduksjon, og å redusere skade på beitende sau av freda rovdyr og rev viktig. For fiskeri er det viktig å fortsatt ha en variert fiskeflåte med større og mindre fartøy, og å sikre mottak av variert type fisk slik at også den minste delen av flåten har leveringsmuligheter. Å jobbe for at havbruksnæringen gir større positive lokale ringvirkninger, for eksempel i form av videreforedling og arbeidsplasser, og å redusere negative miljøkonsekvenser av havbruk er sentralt. Videre bør det tilrettelegges for næringsarealer – nær kaier.



Steigen kommune

Adm.senter: Leinesfjord
Befolkning: ca. 2500
Areal: ca. 1000 km²
Ordfører: Asle Schrøder (SP)
Rådmann: Torben Marstrand



Foto: Ernst Furuhatt - www.nordnorge.com

KORT OM KOMMUNEN

Steigen kommune er en kystkommune med ca. 2 500 innbyggere. Kommunen står på historiske røtter, som forteller om makt og strategisk plassering i geografien. Her var høvdingmakt i jernalder og vikingtid, her var lovmakt da Hålogaland Lagmannsrett hadde sitt sete her i over 400 år og her var økonomisk makt med handelssteder på Grøtøy og Løvøy.

Steigen kommune er stor i utstrekning, ca. 1 000 km², og grenser til Bodø i sør og Hamarøy i nord.

Som de fleste andre distriktskommuner har også Steigen opplevd en gradvis nedgang i folketallet over mange år.

Kommunen har på grunn av sin geografiske struktur et nokså desentralisert tjenestetilbud, selv om det de siste årene har skjedd en del sentralisering av tjenester. Den største sentraliseringen skjedde i 2001, da alt av pleie-, omsorgs og helsetjenester ble samlokalisert fysisk til et bygg i Leinesfjord, nemlig Steigentunet. Det har også i de siste 10-12 år skjedd en sentralisering innenfor skole, hvor det i dette tidsrommet er lagt ned 4 skoler. I dag har kommunen 4 skoler og 4 barnehager.

Steigen kommune besto tidligere av 3 kommuner, nemlig Nordfold, Leiranger og Steigen kommuner, men ble sammenslått til en kommune i 1964. Dette har nok også preget kommunen med hensyn til lokalisering av tjenester.

Steigen kommunes overordna mål er å være en inkluderende kommune preget av gjestfrihet og toleranse. Kommunen skal bestå av flere aktive lokalsamfunn og et velfungerende kommunesenter.

LEVEKÅR- OG TJENESTETILBUD

Steigen kommune har et godt utviklet tjenestetilbud både innenfor skole/ barnehager og helse/pleie/omsorg, og har også i dag et tjenestetilbud som

kunne ha betjent langt flere enn dagens innbyggere. Steigen kommune opplever i likhet med mange småkommuner, at ungdommen flytter ut for å ta utdanning og ofte etablerer seg på større steder. Gjennomsnittsalderen i kommunen er ganske høy. I 2015 var det 379 personer i aldersgruppen 67-79 år. I 2020 forventes antall personer i denne aldersgruppen å øke til 440. I aldersgruppen 0-15 forventes det en nedgang på 30 personer fram mot 2020, mens for antall eldre i aldersgruppen 80 og over, forventes det en nedgang på 13 personer fram mot 2020.

Steigen kommune vil altså ikke oppleve noen eldrebølge hvis prognosene slår til, men vil allikevel ha utfordringer knyttet til en stadig eldre befolkning.

Steigen kommunes vakre og varierte natur gir mange muligheter for aktiviteter og rekreasjon av ulike slag, noe som igjen er et viktig bidrag til å fremme folkehelsen.

NÆRINGS- OG UTVIKLING

Steigen har tradisjonelt sett vært en kommune hvor landbruk og fiske har vært de dominerende næringene. I de senere år har det imidlertid vært en strukturendring innenfor disse næringene. Antall melkebruk er halvert de siste 10 år, mens produksjonen av både melk og kjøtt er stabil. Den dyrka jorda høstes og nyttes.

Steigen kommune har naturlige fortrinn for jordbruksdrift i form av store arealer med produktiv dyrka jord, mildt klima med tidlig vår, og ikke minst kompetanse som er bygd opp og vedlikeholdt i fagmiljøet. Det er et mål at ei bærekraftig utnyttning av jordbruksarealene til matproduksjon fortsatt skal være et viktig grunnlag for sysselsetting og bosetting i Steigen. For Steigen-landbruket vil volumproduksjon fortsatt være et viktig satsingsområde, og Steigen kommune kan også i framtiden betraktes som «spiskammeret» for hele Nordre Nordland.

En stor utfordring i årene framover vil være rekruttering.

Innenfor fiske har det vært en negativ utvikling og en nedgang i antall fiskefartøyer og fiskere de siste 10-20 år. Dette betyr i neste omgang redusert råstofftilførsel. Det ligger et uutnyttet potensiale både på flåtesiden og foredling, hvor mulighetene for videreutvikling og etablering av nye arbeidsplasser er store. Regulering av aktive redskaper som snurrevad innenfor en fjordlinje gir håp om vekst i bestandene av kysttorsk.

Skogbruk har også et betydelig potensial som bør utnyttes bedre. Det samme har reiselivsnæringa.

Mens jordbruk og fiske har hatt en nedgang, har oppdrettsnæringen økt betydelig de siste årene, og Steigen er i dag en stor oppdrettskommune, både med tradisjonelle oppdrettsanlegg, men også med klekkeri, smoltanlegg og stamfiskeanlegg. Det arbeides nå for å få etablert stort og moderne slakteri på Storskjæret. Lykkes vi med dette, vil Steigen kommune ha hele «produksjonslinjen» fra klekkeri til ferdig slaktet laks. Kommunen må fortsatt jobbe for å legge til rette for knoppskyting og videreutvikling av råvarene i større grad enn i dag. Kommunen må ha et nært samarbeide med den marine næringen for sammen se på utfordringer og muligheter for videre foredling og muligheter for økt produksjon.

Et overordna mål for Steigen er å ha et sterkt og variert næringsliv. Steigen kommune skal være en aktiv tilrettelegger for næringsutvikling og nyetableringer. Kommunen skal bidra til at det er enkelt å etablere nye bedrifter.

SAMFERDSEL

Gode samferdselstilbud er svært viktig både for kommunens innbyggere og for å legge til rette for et godt og konkurransedyktig næringsliv. Viktige utfordringer for Steigen kommune



Foto: Ernst Furuhatt - www.nordnorge.com

innenfor samferdsels- og infrastruktur, er:

- Opprettholde dagens hurtigbåttilbud og med muligheter for godstransport
- God veistandard med asfalt på riks- og fylkesvei
- Utrede videre mulighet for Kystriksvei
- Legge til rette for gode havner og dypvannskaier
- Bedre mobildekning og bedre bredbåndskapasitet

Gode samferdselsløsninger og infrastruktur er med på å fremme et godt og konkurransedyktig næringsliv.

VIKTIGE PUNKTER FOR «MIN» KOMMUNE

Steigen kommune har store utfordringer

knyttet til å skape nye arbeidsplasser, som igjen kan bidra til å redusere nedgangen i folketallet. Det er også en utfordring å skape en mer variert næringsstruktur. Steigen er en overføringsavhengig kommune og nedgang i folketallet gir igjen fratrekk i de statlige overføringer. Det har vist seg vanskelig å redusere kommunens tjenestetilbud tilpasset et stadig lavere folketall og inntektsgrunnlag.

Kommunen ønsker å legge til rette for stedsuavhengige arbeidsplasser i samarbeid med næringslivet. Dette er igjen betinget av gode samferdselsmuligheter. Hurtigbåttilbudet er svært viktig for kommunen og også det

å kunne legge til rette for dagpendling vil ha stor betydning.

Innenfor utdanning vil det være viktig å opprettholde videregående skoletilbud på minimum dagens nivå og å sikre høy kvalitet gjennom hele utdanningsløpet fra barnehage, grunnskole og videregående skole.

Det er viktig at barn og ungdom gjennom opplevelser og læring blir stolte over Steigens historie, natur og kulturliv, og gjennom entreprenørskap, global forståelse og kontakt med andre barn og ungdom, blir bevisst Steigens ressurser og muligheter.

Gildeskål kommune

Adm.senter: Inn dyr
Befolkning: 2047
Areal: 665km²
Ordfører: Petter Jørgen Pedersen (AP)
Rådmann: Helge Akerhaugen



Våg Havn - Foto: Trygve Førde

KORT OM KOMMUNEN

«Å eg veit meg eit land»

Gildeskål kommune grenser til Bodø i nord og har 2047 innbyggere per januar 2016. Fra 2012 har kommunen snudd en langvarig nedgang i folketallet til en positiv utvikling. Kommunens administrasjonssenter er Inn dyr.

I kommunen er det 5 skoler/barnehager fordelt på kretsene Arnøy, Sandhornøy, Nygård, Inn dyr og Storvik. På Inn dyr har Meløy videregående skole sin avdeling for havbruk og fiskeri, med elever fra hele Nordland. Det er 2 eldresenter, Nygård og Sandhornøy i tillegg til Gildeskål bo og servicesenter på Inn dyr.

De største næringene er havbruk/fiskeri, kraftproduksjon, entreprenørvirksomhet, servicenæringer og offentlig sektor.

Gildeskålsamfunnets visjon er naturlig nok hentet fra den kjære sangen til Elias Blix. Gildeskålfolket vet at Blix hadde Gildeskål i sine tanker når han skrev Nordlands nasjonalsang "Barndomsminne fra Nordland".

Uansett hvor du er i kommunen befinner du deg i skjæringspunktet mellom høgreste fjell og fjorder. Strender, daler, grotter, stupbratte heng, grønne daler og fruktbart land, og hundrevis av øyer og holmer. Hvordan kan man slutte å drømme om en slik storlått naturgitt gave!

Visjonen "Å eg veit meg eit land" uttrykker ikke minst framtidsperspektivet med uendelige nye muligheter.

Verdigrunnlaget for Gildeskål er kommunens kjerneverdier, og definerer filosofien for organisasjonens virksomhet både internt og i våre relasjoner til samfunnet. Verdiene er utarbeidet med utgangspunkt i kommunens visjon «...Å eg veit meg eit land»:

- Offensiv
 - Utvikle kommunens naturlige fortrinn, nyskapning, imøtekommenhet, handlekraft, modig og engasjert, ja-kommune

- Inkluderende
 - Bolyst, godt å bo, raushet og åpenhet, takhøyde, vi bryr oss om-kommune
- Stolt
 - Glad i bygda, fremsnakking, vifølelse, omdømme-bevissthet, folkehelse gjennom trivsel og glede, den positive kommune
- Troverdige
 - Hegne om innbyggerne behov og drømmer, profesjonell, etterrettelig, tydelig, effektiv, får det gjort-kommune

Kommunen har oppsummert disse verdiene i følgende slagord «Vi tørr å være nyskapende», som er det man ønsker å signalisere ut til samfunnet.

LEVEKÅR- OG TJENESTETILBUD

Gildeskål kommune skal fremstå som en attraktiv kommune å bo i og kjennetegnes ved nærhet til gode og tilrettelagte tjenester med høy kvalitet. Det legges grunnlag for boligetablering og innbyggerne deltakelse i utvikling av nærmiljø og kulturarenaer. Det skapes varierte arbeidsplasser og gode transportmuligheter som muliggjør arbeidspendling på tvers av kommunegrensene.

Gildeskåls storlåtte natur gir gode muligheter for fysisk aktivitet og rekreasjon og er et viktig bidrag til god folkehelse.

Kommunens fremtidige omsorgstjenester organiseres på tre nivå; hjemmetjenester, tilrettelagte boliger og institusjonsomsorg. Utgangspunktet er at de eldre skal få anledning til å bo i eget hjem så lenge de ønsker og det er faglig forsvarlig. De ulike nivå på tjenestetilbudet skal være kjent for brukere og pårørende, slik at de opplever forutsigbare og trygge rammer. Utvikling av velferdsteknologi, sentralisering av tilbud og bruk av frivillige i omsorgstjenesten er strategien for å imøtekomme økt press på omsorgstjenestene.

Det er fem skoler og barnehager i kommunen, en i hver bygd. Barna har nærhet til skolen og de vokser opp i trygge omgivelser. Skolen har høye ambisjoner og vil være blant de tre beste i Salten.

Gildeskål kommune videreutvikler frivillighetsarbeidet og legger til rette for møteplasser med fokus på kulturelle aktiviteter for alle aldersgrupper. Kommunen skal styrke sitt gode omdømme gjennom Elias Blix og kirkestedet og fortsatt sikre gode kulturopplevelser.

Et godt utbygd nettverk av gang og sykkelstier som er universelt utformet, bidrar til sikkerhet og økt fysisk aktivitet. Vi bruker det rike kulturlandskapet i kommunen, og stimulerer også til god folkehelse gjennom aktiv bruk av vår storlåtte natur.

NÆRINGS- OG UTVIKLING

Gildeskål kommune støtter aktivt den virksomhet som er igangsatt med tanke på å utvikle nye næringer basert på «den blå åkeren». Vi arbeider for å tilrettelegge muligheter for en slik virksomhet både på sjø og land.

Tilgang til lokalt produsert elektrisk kraft vil gi grunnlag for utvikling av ny industri og flere arbeidsplasser. Gildeskål er i dag en stor eksportør av høykvalitet råvarer fra fiske og havbruk. Vi legger til rette for knoppskyting og nyetablering av virksomheter som tar hånd om råvarene i større grad enn i dag og bearbeider disse til produkter «klar for tallerken». Vi frakter i dag ut mer enn 20.000 tonn råvarer, dette vil vi søke å videreføre i størst mulig grad. Vår kystsonenplan viser også at vi har areal til å utvikle, og utvide den marine produksjonen i årene fremover.

Kommunen har bidratt sterkt til å få etablert nytt fiskemottak og flere fiskebåter lokalisert i kommunen slik at det bygges opp arbeidsplasser i de kystnære fiskeriene. Det satses også på lokal foredling av fiskeprodukter for



Dit skal vi! - Foto: Arne Sklett Larsen - www.nordnorge.com

et stadig økende marked nasjonalt og internasjonalt.

Kommunen deltar aktivt i årene fremover med å skape et kompetanse- og teknologimiljø knyttet til Havbruksparken i Sundsfjord. Vi skal forsterke samarbeidet vårt med Universitetet i Nordland og på den måten også kunne utvikle nye arbeidsplasser innen forskning og utvikling av nye bedrifter innen bioteknologi. Vi legger til rette for å kunne utvikle et videre samarbeide med den marine næringen og sammen se på de utfordringer og muligheter denne næringen har for å utvide sin produksjon.

Kommunen er en tydelig medspiller i den utviklingen som er i gang innen reiselivsnæringen. Dette gjennom å bidra til at de opplevelser vi kan tilby blir mer synlig og lettere tilgjengelig. Videre bygge et sterkt samarbeide lokalt innen reiselivsnæringen, men også i Bodø-regionen, der vi er avhengig av hverandre i fremtiden om vi skal lykkes med å vise oss fram som en sterk opplevelsesregion. Det vil i utviklingen av en fremtidsrettet reiselivsutvikling være svært viktig å skape opplevelsesbaserte arbeidsplasser i kommunen.

Det arbeides aktivt for å skape arbeidsplasser lokalt og regionalt, for å støtte utvikling av nye produkter og bearbeiding av lokale råvarer.

Kommunen har en aktiv og ledende rolle i å videreføre arbeidet for å skape muligheter for etablering av arbeidsplasser innen petroleumsnæringen. Dette gjennom å delta i prosesser som er igangsatt i

regionen samt tilrettelegge for områder tilpasset denne næringen.

Gildeskål har et svært stort antall fritidsbeboere, og er Saltens største hyttekommune. Denne ressursen vil i fremtiden bli stadig mer viktig i forhold til å utvikle tjeneste- og servicearbeidsplasser. Kommunen skal bidra med å tilrettelegge for etablering av nye slike arbeidsplasser og støtte eksisterende.

SAMFERDSEL

Gildeskål kommune skal ha en fremtidsrettet infrastruktur som utvikles i takt med samfunnsutviklingen. Tilrettelegging av kommunikasjon innad i kommunen og mot bystrøk står sentralt, og skal være et fortrinn som bidrar til økt bosetting i Gildeskål. Pendlerbåten fra Sandhornøy til Bodø tar f.eks. bare 35 minutter. Fra Nygårdsjøen er det med bil en halv time til stasjonen på Tverlandet, knapt tre kvarter til universitetet og en time til Fauske. FV 17 går igjennom kommunen med bussforbindelser til Bodø.

Kommunen vil i løpet av 2016 ha en velfungerende digital infrastruktur og 4G mobildekning som gjør det mulig å opprette og beholde kompetansearbeidsplasser.

VIKTIGE PUNKTER FOR «MIN» KOMMUNE

Bodø er byen i Gildeskål kommune. Alt som skjer i Bodø er viktig for Gildeskålsamfunnet på samme vis som en positiv utvikling i Gildeskål vil være bra for regionen som Bodø er en del av.

Derfor er samferdsel og kommunikasjonene mot Bodø svært viktig. Det å ha høy frekvens på offentlig kommunikasjon langs sjø og vei er viktig. Dette har betydning for arbeidsreiser og å kunne bruke kulturtilbudene, samt for raskt å kunne nå andre destinasjoner i inn- og utland.

Gildeskål kommune har svært attraktive bo- og oppvekstvilkår og et stort antall tomter tilgjengelig for dem som vil bosette seg i kommunen. Gildeskål har ambisjoner om å videreutvikle dette for mer tilflytting, økt innbyggertall og levende lokalsamfunn.

Offentlige arbeidsplasser er viktig også for Gildeskål-samfunnet, og ansatte i kommunal, fylkeskommunal og statlige virksomheter er verdifulle bidragsyttere i sine lokalsamfunn.

Gildeskål er allerede blant landsdelens viktigste kommuner innenfor havbruk, med hele næringskjeden fra smoltproduksjon til slakteri, videregående opplæring og FoU. Videre utvikling innenfor havbruk i samspill med bl.a. Nord universitet vil skape grunnlag for bedriftsutvikling og nye arbeidsplasser på en lang rekke områder.

Saltdal kommune

Adm.senter: Rognan
Befolkning: 4700
Areal: 2216 km²
Ordfører: Rune Berg (SP)
Rådmann: Elisabeth Marie Larsen



Foto: Anne Olsen-Ryum - www.nordnorge.com

KORT OM KOMMUNEN

Imøtekommende – Løsningsfokusert – Ansvarlig

Saltdal kommune er en stor kommune i utstrekning (2216 km²) med i overkant av 4.700 innbyggere i 2015. Kommunen er tredje største kommunen i Salten.

Arealene i kommunen inneholder til dels store ressurser i form av dyrket mark, botaniske forhold og forekomster av malm. De topografiske forholdene i kommunen er spesielle med karakteristiske fjell og åser. Landskapet er særegent og variert. Kommunen har et klima med innlandskarakter, men med tilknytning til fjord. Sjøarealet er egnet for ulike former av sjøbasert næring og fritidsutfoldelse. Kommunen har betydelige urørte landareal som egner seg til natur og friluftsliv.

Kommunen har store landområder som er vernet eller båndlagt – 64 %. Saltdal kommune grenser til følgende nabokommuner: Fauske, Bodø, Beiarn og Rana sør for Saltfjellet. I øst grenser kommunen opp mot Sverige og Arjeplog kommune. Saltdal har gode kommunikasjonsforbindelser med buss og tog. Bodø ligger 9 mil fra Rognan – en reisetid på 1 time med tog og ca. 75 minutter med biltransport.

Visjon fra kommuneplanens samfunnsdel 2003: «Saltdal kommune skal være en fremsynt kommune for bedriftsetablering, bosetting og oppvekst. Saltdal kommune skal snu flyttestrømmen og vise at Saltdal kan henge med i lokale, regionale, nasjonale og globale sammenhenger»

LEVEKÅR- OG TJENESTETILBUD

Saltdal kommune har tre skoler. Rognan sentrum har en barneskole og en ungdomsskole. Røklund har barn – og ungdomsskole. Kommunen har totalt seks barnehager, fire kommunale og to private barnehager.

Kommunen har godt helse og omsorgstilbud, og blir ofte omtalt som omsorgskommunen. Våren 2014 vedtok kommunestyret en ny Boligpolitisk plan

som har et sterkt fokus på etablering av boliger til eldre, flyktninger med mere.

Kommunen er ikke entydig forskjellig fra landet som helhet når det gjelder andelen barn (0-17 år) som bor i husholdninger med lav inntekt. Lav inntekt defineres her som under 60 % av nasjonal medianinntekt.

Kommunen er i avslutningen på et større prosjekt med utbygging av vann og avløpssystem i store deler av kommunen. Prosjektet regnes som avsluttet innen utgangen av 2017.

Kommunen har i dag over 30 interkommunale samarbeidsordninger som stor fungerer veldig bra som innbefatter samarbeid med flere nabokommuner.

Saltdal videregående skole har et mangfold av studieretninger og potensiale til utvikling. Til søkningen til skole synes å være tilfredsstillende.

NÆRINGS- OG UTVIKLING

Næringslivet i Saltdal kommune er preget av at kommunen er en betydelig industrikommune i Nordland, med bedrifter som Nexans og Saltdalshytta i spissen. Antall sysselsatte i de tradisjonelle primærnæringene reduseres, mens det er en økning i sysselsatte innen oppdrettsnæringen. Næringsgruppene Industri, Bygg – og anlegg, transport og kommunikasjon og finans opplever reduksjon i antall sysselsatte. Offentlig forvaltning og annen tjenesteyting som er den største næringsgruppen på 1023 i 2014 kan anses å være stabil. I den offentlige forvaltningen utgjør Helse – og omsorgstjenestene en stor og viktig del av sysselsettingen i kommunen. I sluttsammen er det en nedgang på 94 sysselsatte fra 2008 – 2014.

SAMFERDSEL

Kommunen har et godt utbygd samferdselsnett med E6, jernbane og kai som brukes i næringsammenheng. Bredbånddekningen i kommunen ligger opp mot 90 % og man forventer bredbånd

til hele kommunen i løpet av 2016/2017. Siste utbyggingsprosjekt var bredbånd til ny tollstasjon ved riksgrensen.

Nasjonalt Transportplan for perioden 2014 – 2023 har lagt inn utbygging av tunnel gjennom Tjernfjellet (RV 77) med planlagt ferdigstilling av prosjekt i 2018. I forbindelse med Tjernfjellutbyggingen er det ut fra NTP satt utbedring av strekningen Sørelv – Borkamo (E6). Utbedring gjøres med bruk av uttaksmasse fra tunnelutbyggingen. For perioden 2022 – 2029 vil E 6 Setså jernbaneundergang og eventuell ny trase til Fauske være fokusområde for Saltdal i NTP.

VIKTIGE PUNKTER FOR «MIN» KOMMUNE

Det er viktig for Saltdalssamfunnet at det i fremtiden vil være et robust og bærekraftig samfunn med et rikt og variert næringsliv. Kommunen er en mellomstor kommune og tredje største kommunen i Salten. Det er derfor viktig for befolkningen og næringslivet at det vil være vekst og innovasjon også i fremtiden.

Kommunen har i dag et rikt og godt tjenestetilbud innenfor helse, skole og kultur. Kommunen har Blåfrostfestivalen, trebåtdagene, miniputteturnering, Polarlekene og Rognan dagene med mere. Dette er arrangement som samler folk fra hele distriktet sågar fra hele landet.

Saltdal videregående skole er viktig utdanningsinstitusjon i indre Salten og vil ha en viktig rolle for utdanning av ungdom både i egen region og andre. Skolen har fra høsten 2016 fått en ny nasjonal linje (blomsterdekoratør) som den andre skolen i landet med dette tilbudet.

Folkehelse skal være integrert i alle kommunale planer. Kommunen er opptatt av tilrettelegging for fysisk aktivitet i barnehage og skole, og for øvrig for befolkningen som helhet.



Foto: Salten Friluftsråd - www.nordnorge.com

Foto: Salten Friluftsråd - www.nordnorge.com



Foto: Baard Loeken - www.nordnorge.com

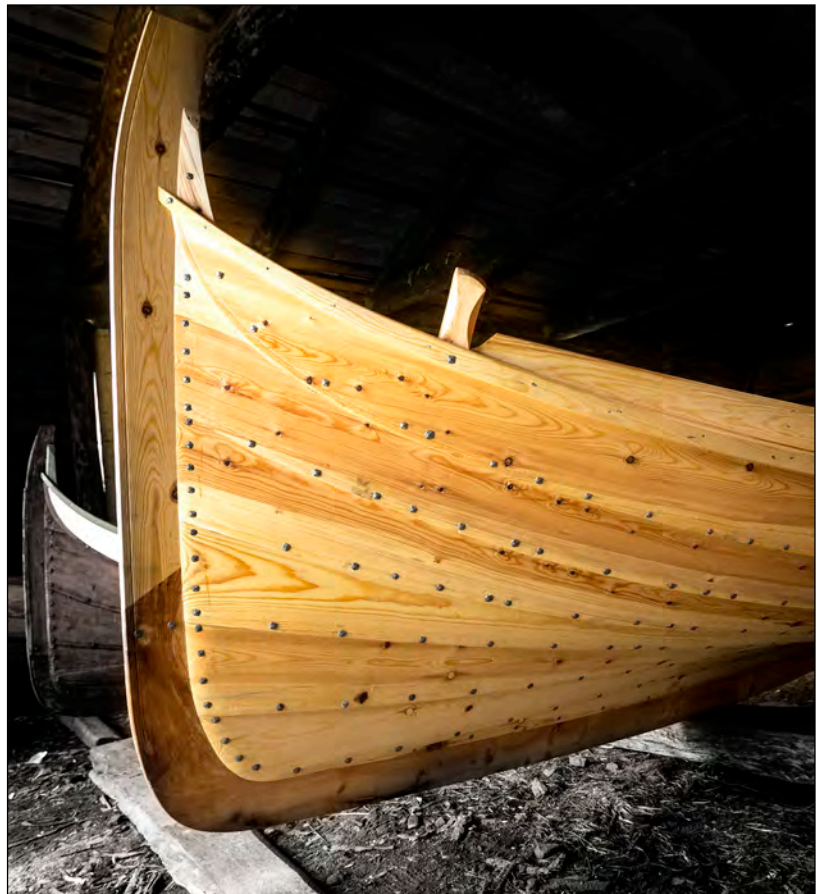


Foto: Rune Nilsen - www.nordnorge.com

Røst kommune

Adm.senter: Inndyr
Befolkning: ca. 600
Areal: ca. 10 km²
Ordfører: Tor Arne Andreassen
Rådmann: Randi Greger



KORT OM KOMMUNEN

Røst utgjør den ytterste, sørligste og minste kommunen i Lofoten med ca. 600 innbyggere. Røst ligger ca. 100 km vest for Bodø og 115 km nord for Polarsirkelen. Nærmeste nabo er Værøy kommune som ligger ca. 25 km mot nordøst.

Røst består av 365 gressgrodde øyer. Røstlandet er den største øya og det høyeste punkt er bare 11 m over havnivå. Sørvest for Røstlandet reiser øyene/fjellene Vedøya, Storfjellet, Ellefsnyken, Trenyken og Hernyken seg fra havet. Storfjellet er høyest, 259 moh. Aller ytterst ligger øya Skomvær med Skomvær fyrstasjon.

Røst har en flott skjærgård med store muligheter for friluftsliv og båtliv.

LEVEKÅR- OG TJENESTETILBUD

På Røst har vi en skole med 1 – 10 klassetrinn og en barnehage med 2 avdelinger. Vi har et sykehjem med heldøgns omsorg, et legekontor og 50 % stilling som psykiatri og 50 % stilling som helsesøster.

Røst har en liten administrasjon med enhetsledere på Teknisk, Helse- og omsorg, Oppvekst, Servicekontor i tillegg til rådmannens stab.

Røst har eget vannverk og miljøstasjon hvor alt av søppel fraktes til Bodø (svært dyr ordning). Teknisk sjef er også brannsjef med 16 frivillige brannmannskaper.

Røst kommune har et utstrakt interkommunalt samarbeid og dette forventes utvidet med tilføring av ytterligere nye oppgaver til kommunen.

NÆRINGS- OG UTVIKLING

Hovednæringa på Røst er fiskeri. Røst har 7 store fiskemottak, 1 av fiskemottakene produserer bare saltfisk. Røst har også et stort trandamperi som leverer tran til Møllers og annen hver flaske tran som selges i butikkene kommer fra trandamperiet på Røst.

Røst har ikke oppdrettsanlegg for fisk.

Hovedtyngden av skreien som blir landet på Røst i løpet av vinterfiske, går til hending som blir til tørrfisk. Røst er den plassen i landet som har de beste klimatiske forholdene for tørking av fisk og eksporterer store mengder prima tørrfisk, mesteparten går til Italia. Røst alene dekker mellom 35 – 40 % av det Italienske tørrfiskmarkedet.

På Røst er det 4 sauebønder med ca. 500 lamsau og bestanden er økende. Lammene som produseres på Røst har en meget spesielt god kvalitet og sendes til Leknes der de merkes som «Lofotlam».

Det er flere små reiselivsbedrifter på Røst. Noen driver med fisketurisme mens andre har overnatting og spisesteder som sin spesialitet. Det er 5 spisesteder og 5 skjenkesteder på Røst. De fleste har åpent hele året.

Kommunen gir lån og tilskudd til nyetablering fra et lite næringsfond. Kommunen har ikke egen nærings sjef / fiskerirettleder og gir dermed ikke god nok faglig bistand til næringslivet. Dette er en stor utfordring for Røst kommune.

SAMFERDSEL

Røst ligger langt ute i havet, og her er næringsliv og befolkningen 100 % avhengig av god og stabil kommunikasjon, både til vanns og i luften.

Vi har to daglige fergearter mellom Røst og Bodø (via Værøy) på vinter og høst, og to daglige forbindelser mellom Røst og Bodø (via Værøy og Moskenes) på sommeren. Lørdag og søndag er det en avgang.

Tidligere har det vært store utfordringer med godstaranporten til og fra Røst. Etter at de nye gassfergene er kommet er dette problemet løst. Det er nå stor kapasitet for gods til og fra Røst.

Vi har to avganger daglig med Widerøe Røst / Bodø (via Leknes) daglig. Lørdag og søndag er det en avgang.

Dette mener vi er god kommunikasjon, men også helt nødvendig for at dette

øysamfunnet skal kunne eksistere også i fremtiden.

VIKTIGE PUNKTER FOR «MIN» KOMMUNE

Etter en stor nedgang i folketallet de siste årene er det viktig at vi legger til rette for at flere skal kunne bosette seg i kommunen. Barnetallet er synkende noe som er en utfordring for både skole og barnehage.

Verdiskaping og næringsutvikling må styrkes for å opprettholde bosetting og tjenestetilbud. Dette innebærer god tilrettelegging for gode og attraktive helårslige arbeidsplasser. Vi skal legge til rette for fortsatt vekst i landbruk og støtte opp om sauedriften på Røst.

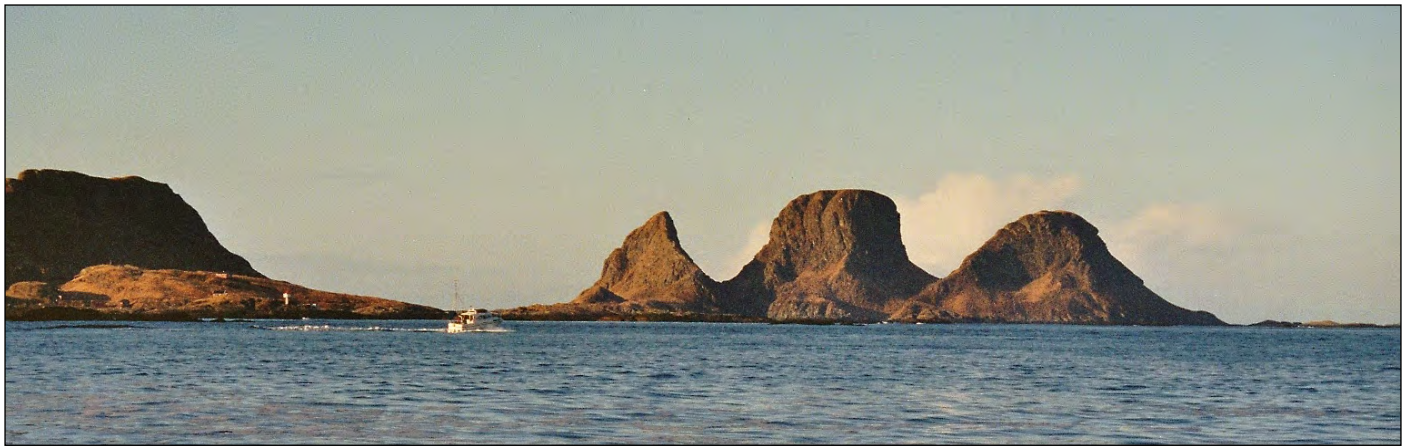
Gode havneforhold for fiskeflåten er viktig, derfor legger vi til rette for utbedring av havna ved at det blir gjort utdyping og bedre liggeforhold for den største fiskeflåten. Havna blir også skjermet mot ekstremvær ved at det bygges to moloer mot vest.

Kommunen legger også til rette for nye næringsarealer slik at eksisterende og nye næringer kan etablere seg på Røst.

Folkehelse og god livskvalitet skal være tema i alle planverk som regulerer kommunen. Kommunen er opptatt av å legge til rette for fysisk aktivitet for hele befolkningen.

Kommunen har i dag en stor aktivitetshall som i dag brukes til alle typer idretts- og kulturaktiviteter. Vi har basseng som benyttes hver dag i skoletiden og som er åpne for hele befolkningen på torsdagene. Det arbeides nå for å få bygd en kunstgressbane for øyas fotballinteresserte. På idrett- og fritidsområdet er det stor aktivitet med landhockey, både for voksne og barn, badminton og stort treningssenter.

Røst har alltid vært omtalt som «kulturøya». Vi har et aktivt kulturliv med sangkor, danseband, flere trubadurer, årlige festivaler og ikke minst – en egen opera. Dette mangfoldet skal vi ta vare på.



Bodø kommune

Adm. Senter: Bodø
Befolkning: ca. 50 000
Areal: ca. 1400 km²
Ordfører: Ida Pinnerød
Rådmann: Rolf Kåre Jensen



KORT OM KOMMUNEN

Attraktiv hovedstad i Nord.

Bodø kommune har i overkant av 50 000 innbyggere. Kommunen har en moderne by i vekst, men også livskraftige innlandsbygder og øysamfunn.

På 67 grader nord – midt i det magiske nord - ligger Bodø. Velutbygd og moderne infrastruktur, temperert klima, et universitet med høy kvalitet på undervisning og forskning, et godt kulturtilbud og spektakulær natur gjør Bodø til en attraktiv hovedstad i Nord.

LEVEKÅR- OG TJENESTETILBUD

Ettersom den yrkesaktive andelen av befolkningen går ned blir det viktig at disse er i jobb lengst mulig. Vi løser ikke dagens helseutfordringer kun med økt kapasitet og kvalitet i behandlingstilbud. Når ca. 70 % av årsakene til for tidlig død skyldes ikke-smittsomme kroniske sykdommer (hjerte/ kar, kreft, diabetes, kroniske luftveissykdommer m.m.) må det helsefremmende og sykdomsforebyggende arbeidet i Bodø intensiveres.

Økt risiko for sykdom eller funksjonssvikt kan starte tidlig i livsløpet. Grunnlaget for helsevaner legges i barndommen. Barnehage og skole har ansvar for å fremme en helhetlig læring som omfatter både fysisk, psykisk og sosial helse. Sentrale tema bør være mat, fysisk aktivitet, psykososialt miljø og fysisk miljø. Med Bodøs naturkvaliteter, inkludert STImuli – prosjektet, er det viktig å vektlegge betydningen av disse for fysisk og psykisk helse, trivsel og tilhørighet. Det er også her det legges til rette for sosiale relasjoner, medvirkning, inkludering, likeverd og å bli stolt av egen kommune.

I Bodø var det ca. 2600 uføre i 2012, av disse 90 personer under 30 år. Samtidig har hvert 9. barn en psykisk diagnose. Barn og unge med særlige behov stiller ekstra store krav til kommunal tilrettelegging, da de ofte har behov for sammensatte og koordinerte tjenester. For brukerne må det kommunale tjenestetilbudet oppleves som helhetlig

og hensyn til barn og unges levekår på tvers av avdelinger og alle virksomheter må ivaretas. Den kommunale organisasjonen bør derfor intensivere arbeidet med å tilby helhetlige tjenester.

Ettersom andelen eldre øker er utviklingen av morgendagens omsorgstjenester viktig. Det å være ressurs i eget liv, å få leve livet i eget hjem på tross av helse eller funksjonssvikt, er forankret i befolkningen i Bodø gjennom mange år. Hverdagsrehabilitering og velferdsteknologi er neste skritt i denne strategien – fra hjemmehjelp til «hjemmetrener» og bruk av digitale hjelpemidler. Utviklingen av morgendagens omsorgstjenester bør gjøres i samarbeid med kompetansemiljøene på Nord Universitet.

Bruk av frivillighet er et viktig utviklingsområde. Frivillighet er på dagsorden både hos nasjonale og lokale aktører. Nasjonal frivillighetsstrategi i omsorgssektoren er i ferd med å bli lansert, og kommunen må ta oppgaven med å bli en del av denne strategien.

NÆRINGS- OG UTVIKLING

Bodø har alltid vært en handelsby, og var også den viktigste årsak til at byen ble etablert i 1816. Handelsbyen Bodø har fått et oppsving gjennom etablering av kjøpesentra og større handelshus og utviklingen av sentrum.

Regionen vår er rik på ressurser, og har i tillegg til samisk og norsk befolkning et stadig større innslag av mennesker med annen kulturell bakgrunn. Næringslivet baserer seg både på nedarvet kunnskap, og kunnskap hentet fra forsknings- og utdanningsinstitusjonene i regionen. Nord Universitetet må ha en sentral rolle i å videreutvikle de ulike kompetansearbeidsplassene og bidra til nye, i randsonen av Universitetet.

For å være konkurransedyktig i et stadig mer globalt marked må vi ha evne til å omstilling. Både næringsliv og offentlig sektor i Bodø må være produktiv og omstillingsdyktig, og med stor grad

av innovasjons – og nyskapingsevne. For å realisere kunnskapssamfunnet må vi få tak i kompetent arbeidskraft og legge til rette for at de kan arbeide med å skape de nye ideene ut fra våre konkurransefortrinn og vår historie.

Nordområdesatsingen gir nye muligheter. Dette gjelder for eksempel innenfor luftfart, logistikk, petroleumsnæringen, marine næringer, kompetansenæringer, mineralnæringer m.m.

Bodøs IT-næring dekker et vidt spekter av ulike typer selskap som representerer en bred IT- kompetanse. Flere utvikler og selger egne produkter, og noen av selskapene er landsdekkende og har store markedsandeler for sine tjenester. Miljøet innenfor forretningsstøtte er voksende, særlig gjelder dette innenfor helse og statlig sektor.

Bioøkonomi som begrep er i ferd med å feste seg. EUs definisjon er bærekraftig produksjon og omdannelse av biomasse til mat, helse- og fiberprodukter, industrielle produkter og energi. Konseptet knyttes til håndtering av de globale utfordringene som økt matproduksjon, klimaendringer, framtidig befolkningsvekst og behov for energi. I dette perspektivet har Nordområdene, Nordland og Bodø en viktig rolle å spille.

Sjømatnæringens betydning vil øke ytterligere de neste årene. Forskerne forutsetter kraftig vekst og prognoser viser at det er mulig med en omsetning på 550 milliarder kroner i 2050. Dette tilsvarer en seksdobling fra dagens nivå.

Det er grunn til å ha visjoner for biomarin produksjon og industri i Nordland. Veksten vil hovedsakelig skje innen dyrking av organismer som lever i vann. Nord Universitetet disponerer topp moderne laboratorier både på campus og ved Mørkvedbukta forskningsstasjon. Fagområdet har utviklet seg i nært samspill med havbruksnæringen og samhandlingen mellom forskning og relevant industri gjenspeiles i utdanningsprogrammene. Samarbeidet mellom forskningsinstitusjoner og



Foto: Rune Nilsen - www.nordnorge.com

næringene er svært viktig med tanke på marin verdiskaping i Nordland og Bodø.

Bærekraftig verdiskaping i mat og naturbaserte næringer er viktig i bioøkonomien. Landbruket i Bodø, som også bidrar til å opprettholde livskraftige bygder og bygdesamfunn, har en viktig rolle. Landbruket sikre matforsyningen og kortreist. Sterkt økende skogressurser er grunnlag for en mangedobling av hogstkvantumet innen 20 år.

Bodø er et urbant sentrum i naturskjønne omgivelser og framstår dermed som et attraktivt reisemål og møtested. Dette kan utvikles videre ved å samle de ulike aktører i offentlig og privat sektor innenfor kommune, region, fylke og landsdel til en satsing mot felles mål innenfor reiselivsnæringen. Kjerringøy gamle handelssted med et autentisk kystkulturmiljø og Saltstraumen som har verdens sterkeste tidevannsstrøm er gode eksempler på destinasjoner i Bodø som kan utvikles gjøres mere kjent og utvikles videre.

Mangfoldet av næringer er en av Bodøs styrker. Samtidig har Bodø en høy andel offentlige arbeidsplasser, kompetansearbeidsplasser som gir ringvirkninger og stabilitet i nedgangstider. En stor offentlig sektor kan gi mindre utviklingsdynamikk og vekstmuligheter i oppgangstider. Fortsatt næringstilrettelegging og arbeid med nyskaping vil derfor være viktig framover.

Næringsutviklingsarbeidet til kommunen er organisert i en egen avdeling. Her ledes arbeidet med kommunens tilrettelegging for næringsutvikling, overordnet samfunnsplanlegging

og større byutviklingsprosjekter som «Ny by- Ny flyplass», «Norges sikkerhets- og beredskapshovedstad», «Sentrumsprosjektet», «Bodø i Vinden» og «Økt nærings samarbeid i Salten».

SAMFERDSEL

Passasjertallene til Bodø lufthavn viser at Bodø er svært viktig som nav for Nordland. Bodø er på andre plass etter Gardermoen når det gjelder transferpassasjerer. Et godt utviklet kollektivnett fra Bodø til omlandet på vei, bane, hurtigbåt og fly er viktig for videre utvikling av både Bodø og omlandet. Gode innpendlingsmuligheter langs vei, bane og med hurtigbåt er vitalt for at folk kan bo i øysamfunnene og bygdene rundt byen. De senere år har også Bodøs distrikter hatt befolkningsvekst noe som tyder på en sunn utvikling mellom by og land.

Bodø skal fortsatt være et intermodalt (transport av gods i en sammenhengende kjede) knutepunkt hvor gods fra/til Nord-Norge går med jernbane og båt. Et effektivt transportsystem er viktig forutsetning både for eksisterende næringer og for at nye næringer skal vokse fram.

Utviklingen innenfor havbruk vil kreve nye arealer som tas i bruk for kultivering av nye arter samt tare og mikroalger. Dette vil også sette økte krav til nye og effektive transportløsninger, hvor kombinasjonen av sjø- og jernbanetransport i Bodø er svært aktuell.

Bypakke Bodø skal videreutvikle Bodø som en attraktiv by å bo og drive virksomhet i ved å fremme en effektiv, miljøvennlig og trygg transport. Bypakke

Bodø har en tidshorisont fram til 2020 og vil blant annet inneholde ny riksvei 80, bedre kollektivtilbud og nye gang- og sykkelveier.

VIKTIGE PUNKTER FOR «MIN» KOMMUNE

Regionene i Nordland er avhengig av at Bodø lykkes og styrker sin posisjon i Nord-Norge, samtidig bør man se ut over Nordland og Nord-Norge for å posisjonere seg i forbindelse med nordområdesatsingen inkludert Barentsregionen og Arktis.

Velutbygd og moderne infrastruktur, temperert klima, et universitet med høy kvalitet på undervisning og forskning, et godt kulturtilbud og spektakulær natur gjør Bodø godt egnet til å bli en «Attraktiv hovedstad i nord».

Skal Bodø bli en attraktiv hovedstad i nord må by og land fungere sammen og for alle aldersgrupper enten man ønsker å benytte tilbud i bydelene eller i sentrum. Dette krever mye av kommunen, næringslivet og samarbeidet med andre berørte myndigheter. Og som for andre byer er det avgjørende at Bodø, ut fra egne muligheter, styrker sin attraksjonskraft og identitet framover.

Hvordan Bodø som by og omlandet kan utfylle hverandre er et viktig satsningsområde for Bodø kommune og grunnen til at vi ønsket å delta i regjeringens byregionprogram der vi nå sammen med de åtte andre Saltenkommunene har dannet prosjektet «Økt nærings samarbeid i Salten» som skal utarbeide fellesstrategier innenfor havbruk, mineral og reiseliv.

“Ytre Salten” kommune

Adm. Senter:
Befolkning: 60.000+
Areal:
Ordfører:
Rådmann:

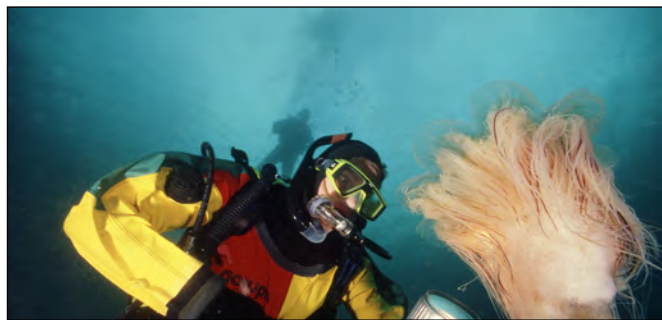


Foto: Vebjørn Karlsen - www.nordnorge.com

KORT OM KOMMUNEN

«Ytre Salten» har i overkant av 60 000 innbyggere. Den nye kommunen har et bærekraftig landbruk, havbruk, rike fiskerier, ren kraft, stolte industritradisjoner, reiseliv, handel, sikkerhet og forskning.

Tradisjonsrik mat, som tørrfisk fra Røst og kjøttprodukter fra Breivik i gamle Skjerstad, i møte med Whisky fra Myken eller lokalbrygget øl fra Gildeskål og Bodø kan danne grunnlag for en ny identitet. I tillegg har vi oppdrettslaks fra Steigen, Gildeskål og Rødøy og villaks i Saltdalselva. Virksomheter og produkter knyttet til den «blå åkeren» kan utvikles i et samarbeid mellom Nord universitet og en sterk næring.

LEVEKÅR- OG TJENESTETILBUD

Lokalsamfunnene i den nye kommunen skal være livløpsammfunn.

Det betyr at lokalsamfunnene der innbyggerne ønsker å bo og leve opprettholdes. Der har familiene barnehagetilbud, der går ungene på skole og der får de eldre god omsorg. Lokale foreninger, idrettslag og kulturtilbud er viktige for å opprettholde identiteten menneskene har til stedet og som arenaer hvor lokaldemokratiet skal bygges og utvikles.

Å bygge en ny kommune gir mange muligheter men byr også på mange utfordringer. Skal denne prosessen bli vellykket, er det viktig å identifisere utfordringene og prøve å skissere gode løsninger for disse. I dette ligger det å se hvilke muligheter en ny kommune kan gi innbyggerne. Hva har de ulike kommunene av felles identitet? Felles næringsliv? Felles utfordringer?

NÆRINGS- OG UTVIKLING

Regionen vår er rik på ressurser, og har i tillegg til samisk og norsk befolkning et stadig større innslag av mennesker med annen kulturell bakgrunn. Næringslivet baserer seg både på nedarvet kunnskap, og kunnskap hentet fra forsknings- og utdanningsinstitusjonene

i regionen. Nord Universitet må ha en sentral rolle i å videreutvikle kompetansearbeidsplassene, og bidra til nye i randsonen av Universitetet.

For å være konkurransedyktig i et stadig mer globalt marked må vi ha evne til å omstille oss. Det vil være avgjørende at næringslivet og offentlig sektor er produktiv og omstillingsdyktig, og har innovasjons- og nyskapingsevne. Vi må erkjenne at vi er i konkurranse med resten av verden. For å realisere kunnskapssamfunnet må vi få tak i kompetent arbeidskraft og legge til rette for at de kan arbeide med å skape de nye ideene ut fra våre konkurransefortrinn og vår historie.

«Ytre Salten» vil være et bærekraftig vekstsentra i Nord. De ulike kommunene har egne næringsmessige fortrinn som i sum gir store muligheter. I nasjonal sammenheng vil «Ytre Salten» være en av de største kommunene på landbruk, fiskeri og havbruk. Dette gir grunnlag for å bygge sterke fagmiljøer innenfor disse næringene og utvikle næringene videre.

Fire reinbeitedistrikter berører «Ytre Salten». Dette er Hestmannen/ Strandtindene, Saltfjellet, Doukta og Stajjgo/Håbmer.

I Saltdal finnes sterke tradisjoner og miljøer innen industri. Bodø er handelssentrum, administrativt sentrum og Universitetsby. Røst er en fiskerikommune, Gildeskål er sterke på havbruk og energi. Rødøy er sterke på havbruk. Steigen er sterke på havbruk og landbruk. Felles for alle er et reiseliv med stort potensial som bygger på fantastiske opplevelser, lokale mattilbud i verdensklasse, strand- og sjøliv, fjellområder og store nasjonalparker. Et sterkt samarbeid mellom byen, lokalsentrene og omlandene gir grunnlaget for vekst i alle samfunnene.

SAMFERDSEL

Kommunikasjon og infrastruktur er kritiske faktorer for næringsliv, trygghet og trivsel – dermed også for å bidra til

positiv befolkningsutvikling. Bredbånd, post, og mobilnett med god dekning kan verken tjenesteytere eller privatpersoner være uten. Effektive løsninger for samferdsel mellom byen og omlandet er avgjørende for en effektiv drift av kommunen, ønsket næringsutvikling og et fortsatt spredt bosetningsmønster. «Ytre Salten» vil være en sterk stemme inn mot regionale og nasjonale samferdselsmyndigheter.

VIKTIGE PUNKTER FOR DEN NYE KOMMUNE

Innenfor myndighetsutøvelse og administrasjon kan det med utgangspunkt i BDO-rapporten legges til grunn at:

«Ytre Salten» kan antas å få betydelig bedre kapasitet og kompetanse rettet mot myndighetsutøvelse innenfor de fleste fagområder sammenlignet med den nåværende kommunestrukturen.

Utfordringer knyttet til relasjoner mellom ansatte og innbyggere vil bli vesentlig redusert, da det vil bli bedre muligheter for den enkelte saksbehandler til å delegere saker der det er habilitetsproblematikk. Det er også rimelig å anta at utfordringer knyttet til rekruttering vil bli redusert.

Det vil oppstå stordriftsulempen knyttet til samordning av tjenester og geografiske avstander. «Ytre Salten» kommune gir imidlertid også relativt store muligheter for effektivisering og realisering av stordriftsfordeler innenfor administrasjonstjenester. Om Indre og Ytre Salten-alternativene heter det videre i BDO rapporten:

«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.»



Foto: Roger Johansen - www.nordnorge.com

Målene for reformen om bedre kapasitet og kompetanse og likeverdige tjenester vil oppnås i «Ytre Salten». En ny stor kommune vil også bidra til å styrke og samordne utviklingen lokalt og regionalt når det gjelder arealbruk, samfunnssikkerhet- og beredskap, transport, næring, miljø og klima.

Å sikre lokaldemokratiet gode kår er et viktig. Gode modeller for kommunedelsutvalg eller lokalutvalg som sikrer deltagelse og rekruttering blir viktig. Innbyggerne skal kjenne at de har

innflytelse over sine liv og lokalsamfunn, samtidig som de føler seg hjemme og bygger opp en ny identitet til den nye kommunen.

Andelen eldre over 80 år vil dobles i den nye kommunen fram mot 2040. Dette gjør at vi må tørre å tenke nytt om omsorg. Mange tjenester kan løses ved bruk av velferdsteknologi, men det er viktig fortsatt å ha de varme hendene der folk bor. På sikt må flere årsverk dreies fra administrasjon til omsorg.

I «Ytre Salten» vil behovet for interkommunale løsninger bli redusert, samtidig vil den nye kommunen være så stor at den kan ta på seg nye oppgaver.

«Ytre Salten» vil være et vekstsenter i Nord. En sterk nordnorsk stemme som klarer å fremme både utfordringer og muligheter til sentrale myndigheter. Kommunen har både kraft og vilje til å sette fart på utviklingen i Nord.

Formalia

Navn på ny kommune

Besluttet på felles kommunestyremøte. «Ytre Salten» er brukt som arbeidstittel for å skille ny kommune fra dagens kommuner. Dette navnet ble valgt før Saltdal tiltrådte arbeidet.

Kommunevåpen

Besluttet på felles kommunestyremøte i 2017.

Kommunesenter

Bodø.

Tidspunkt for sammenslåing

Det er mulig å gjennomføre en kommunesammenslåing ved alle årsskifter i en valgperiode. Da kan kommunene enten velge å gjennomføres ekstraordinært kommunestyrevalg (forkorting av kommunestyreperiode for alle sittende representanter), eller at det nye kommunestyret velges av og blant de gamle kommunestyrerepresentantene (forkorting av kommunestyreperiode for enkelte representanter). Det er altså det sittende, direktevalgte kommunestyret

i de opprinnelige kommunene som velger sine representanter til det nye kommunestyret.

Kommunereformen legger opp til at sammenslåing skal skje 1.1.2020. Men det er mulig å få til sammenslåing 1.1.2019. Dette må avklares i dialog med departementet før vedtak av kongelig resolusjon om kommunesammenslåing.

Lokalisering av administrative funksjoner

Tre modeller for organisering av administrative funksjoner

Telemarksforskning har tidligere presentert tre modeller for hvordan administrative funksjoner kan organiseres. En samlokaliseringsmodell, en desentralisert modell og en funksjonsdelingsmodell. Her følger en kort beskrivelse av disse modellene.

Samlokaliseringsmodell

I denne modellen blir de fleste av kommunenes administrative oppgaver lokalisert til et sted. En slik modell vil i størst grad sikre økonomiske stordriftsfordeler og større fagmiljø. Samtidig vil det være modellen som gir minst fysisk tilgjengelighet til innbyggerne, med unntak av dem som bor der samlokaliseringen skjer. For samhandling mellom ulike sektorer vil dette og være en positiv modell. Vi forutsetter at ikke alle tjenester vil samlokaliseres i en slik modell, eksempelvis vil tjenester som skoler og barnehager fortsatt måtte ha en struktur som sikrer fysisk tilgjengelighet for innbyggerne. Når det gjelder spesialiserte tjenester som arealplanlegging, byggesaksbehandling, landbrukskontor og så videre, er det ikke lenger så viktig for innbyggerne

å ha fysisk tilgang til kontoret. Gode digitale løsninger, med eksempelvis godt tilgjengelige søknader, er vel så viktig.

Desentralisert modell

I en desentralisert modell ser vi for oss at tjenestetilbudet på mange måter blir videreført som i dag, med unntak av de mest sentrale lederstillingene. I en slik modell vil en fortsatt ha «kommunehus» med et bredt spekter av funksjoner i hver av de gamle kommunene. Dette alternativet vil i størst grad ivareta ønsket om fysisk tilgjengelighet for innbyggerne, men samtidig vil en i mindre grad oppnå større fagmiljø, økonomiske gevinster eller bedre samhandling i noen særlig grad ved en sammenslåing.

Funksjonsdelingsmodell

I en funksjonsdelingsmodell ser vi for oss at en samler oppgaver som naturlig hører sammen, eller kan dra nytte av hverandre, på et sted. Eksempelvis:

- Lønningskontor
- Post og arkiv
- Sentralbord
- Fakturamottak
- Regnskap
- Landbruksforvaltning
- Geodata
- Kommunal innfordring
- Innkjøp

Dette betyr at man samler enkelte oppgaver som naturlig hører sammen på en plass. En eventuell ny kommune vil lokalisere fellesadministrative funksjoner etter en funksjonsdelingsmodell, og vil ta stilling til lokalisering når det er avklart hvilke kommuner som vil inngå.

Flere av de frivillige sammenslåingene som har blitt gjennomført de seneste årene har hatt en form for funksjonsdelingsmodell. I sammenslåingen mellom Frei og Kristiansund ble det gamle rådhuset til Frei omgjort til et familie- og helsehus for barnevern, helsestasjon, skolehelsetjeneste og legesenter. I sammenslåingen mellom Skjerstad og Bodø, ble deler av landbrukskontoret i Bodø flyttet til Skjerstad.

Lokaldemokrati – modeller for politisk organisering

En viktig del av kommunereformen er å styrke demokratiet. Ytre Salten blir en stor kommune med mange øyer, fjorder og til dels kompliserte samferdselsløsninger. Velfungerende kommunedelsutvalg blir derfor en vesentlig del av demokratiet i en slik kommune både for å sikre lokaldemokratiet men også som en rekrutteringsarena for politikere. I det følgende er det beskrevet ulike former for lokaldemokratiske løsninger.

Kommunedelsutvalg

Kommunedelsutvalg er beskrevet i kommunelovens § 12, og kan forstås som en bestemt type lokalutvalg.

Lovbestemmelsen går i korthet ut på at kommunestyret kan opprette slike utvalg for deler av kommunen, og kan bestemme om medlemmene i kommunedelsutvalg skal utpekes av kommunestyret selv eller velges ved direkte valg. I tilfelle direkte valg, skal valglovens bestemmelser følges bare «i den grad det er hensiktsmessig», som det heter i loven.

Kommunestyret fastsetter selv kommunedelsutvalgenes arbeidsoppgaver, og de kan tildeles avgjørelsesmyndighet i saker som vedrører kommunedelen med mindre annet følger av lov. Den vide juridiske rammen betyr at det er stor variasjon i hvordan ulike kommuner praktiserer denne lovbestemmelsen, og en ordning med kommunedelsutvalg kan utformes på mange forskjellige måter.

I tråd med den vide juridiske rammen er det stor spennvidde når det gjelder arbeidsoppgavene til kommunedelsutvalg. Det vanligste fra kommunens side er å bruke kommunedelsutvalg som høringsorgan for saker som angår det aktuelle området. Men det finnes også kommunedelsutvalg som har delegert ansvar for kommunal tjenesteproduksjon. Bydelsutvalgene i Oslo har for eksempel ansvar for helse, sosial og barnehagesektoren. Lignende ordninger har også vært prøvd ut i flere store bykommuner, men det er først og fremst Oslo kommune som har praktisert denne modellen. Bydelsutvalgene i Oslo har en innbyggerstørrelse på mellom 29.000 og 52.000 innbyggere, og denne ordningen vil trolig bare passe i et mindre antall norske kommuner.

Selv om man i prinsippet kan tenke seg mange forskjellige funksjoner lagt til kommunedelsutvalg, så kan vi litt forenklet si at det primært er som høringsorgan og serviceorgan (først

og fremst Oslo) at kommunedelsutvalg har vært brukt i norsk sammenheng. At kommunen sender saker på høring til kommunedelsutvalget kan oppfattes som å invitere utvalget til å innta en avventende arbeidsmåte. Den vide bestemmelsen i kommuneloven åpner imidlertid også for å tenke seg andre og mer pro-aktive roller for kommunedelsutvalg.

Planleggingsorgan

Som planleggingsorgan kan et kommunedelsutvalg, på linje med andre aktører, aktivt bruke plan- og bygningslovens bestemmelser til å foreslå reguleringsplaner for sitt område. Gjennom sitt kjennskap til lokale forhold kan kommunedelsutvalg her spille en viktig rolle i å avklare arealkonflikter. Denne muligheten til å engasjere seg direkte i planlegging har i liten grad blitt benyttet så langt.

Forvaltningsorgan

Som forvaltningsorgan kan et kommunedelsutvalg få delegert myndighet på utvalgte områder til å fatte beslutninger som angår egen bydel / eget lokalsamfunn. Selv om eksempelvis Plan- og bygningsloven forutsetter at alle overordnede plansaker blir behandlet i kommunestyret, kan enkeltsaker som i dag typisk er delegert til planutvalg o.l., i prinsippet også delegeres til kommunedelsutvalg.

Utviklingsorgan

Man kan også forestille seg kommunedelsutvalg som utviklingsorgan. I slike tilfeller får kommunedelsutvalget delegert myndighet til å fordele budsjettmidler innen samfunns- og næringsutvikling, for eksempel gjennom å disponere næringsfond og gjennom å få tildelt midler til å gjennomføre konkrete prosjekter.

Av disse rollene er det først og fremst utviklingsorgan som er prøvd ut i Norge – og da i et beskjedent omfang. Dette skyldes trolig at dagens kommunedelsutvalg, med unntak av dem vi finner i de største byene, mangler tilstrekkelig politisk og administrativ kapasitet og kompetanse. Sett fra

kommunens ståsted kan det også skyldes en frykt for at helhetsperspektivet kan forsvinne gjennom å desentralisere myndighet og ressurser til kommunedelsutvalg. I forbindelse med kommunereformen og eventuelle framtidige kommunesammenlåinger kan man imidlertid tenke seg at tidligere kommuner kan «gjenoppstå» som kommunedeler med kommunedelsutvalg som har en viss formell forvaltnings- og utviklingsmyndighet. En slik modell er neppe aktuell alle steder, men kan være egnet der naturgitte forhold i form av avstand og topografi ligger til rette for det, for eksempel i tidligere selvstendige øykommuner.

Røstmodellen

Røstmodellen tar opp i seg funksjonene som både planlegging-, forvaltning- og utviklingsorgan. Det gjennomføres et eget arbeid i regi av NIVI Analyse angående Røstmodellen som kommunedelsutvalgmodell. Resultatene av dette arbeidet antas å ha stor informasjons- og overføringsverdi for kommunene i «Ytre –Salten» samarbeidet.

Geografi, organisering og representasjon

Der utdaterte kommunegrenser er utgangspunktet for en sammenslåingsprosess kan det være en dårlig ide å sementere gamle kommunegrenser gjennom kommunedeler og kommunedelsutvalg. Men der topografi og avstand gjør det hensiktsmessig, kan det være en god ide å bygge videre på den gamle kommunestrukturen. Generelt kan det være et poeng å ta utgangspunkt i lokal stedsidentitet når kommunen skal inndeles i kommunedeler. På dette nivået har en muligheten til å lage en struktur som toner ned geografiske dragkamper og fordelingskonflikter, og som kan dra nytte av den energien som steds patriotisme kan utløse.

Lokale administrative ressurser

En kommune som vurderer å etablere kommunedelsutvalg bør ha realistiske forventninger knyttet til behovet for lokal administrasjon. Et fungerende kommunedelsutvalg trenger forutsigbare



Foto: Ernst Furuhatt - www.nordnorge.com

administrative ressurser, også når utvalget primært fungerer som høringsorgan. Jo flere tunge oppgaver som legges til kommunedelsutvalget, desto mer behov vil det være for administrative og faglige ressurser til saksforberedelse og gjennomføring av vedtak. I noen kommuner vil kommunedelsutvalget kunne dra nytte av kommunens administrative ressurser, i andre kommuner kan det være mest naturlig å bygge opp egne administrasjoner ute i kommunedelene.

Mange kommunedelsutvalg, og særlig de som ivaretar ikke-lovpålagte oppgaver som for eksempel å være høringsorgan, opplever at de står utsatt til når kommunen skal spare penger. I verste fall kan store deler av energien i et kommunedelsutvalg gå med til å kjempe for å beholde en administrativ ressurs eller å kjempe for utvalgets framtid. Hvis dette gjentar seg år etter år, sier det seg selv at det går ut over utvalgsmedlemmenes motivasjon og energi. I lys av dette er forutsigbarhet svært viktig. En kommune som oppretter kommunedelsutvalg, og som i den forbindelse også stiller administrative ressurser til disposisjon, bør ta høyde for at disse tildelingene må vedvare over lang tid.

Kommunale administrative ressurser
Etablering av kommunedelsutvalg krever også at kommunen sentralt har satt av administrative ressurser for å ivareta kontakten til kommunedelsutvalg. Jo mer formalisert ansvar kommunedelsutvalg har, desto viktigere vil det være å sikre god kommunikasjon med kommunens administrative og politiske ledelse. Her er det også viktig å avklare hvilken myndighet denne kontakten, enten det er en administrativ avdeling eller en enkeltperson, har til å forplikte kommunen.

Valg
Kommuneloven åpner for både kommunal oppnevning av representanter (og leder) og direkte valg. Kommuneloven sier ingenting om hvilket grunnlag

medlemmer skal oppnevnes på. Prinsipielt er det mulig å oppnevne medlemmer basert på andre kriterier enn partitilhørighet, for eksempel kan kommunestyret be lokalt foreningsliv om å foreslå kandidater som kommunestyret deretter velger blant.

Også direkte valg kan utformes på forskjellige måter, selv om valglovens regler, slik vi allerede har vært inne på, skal gjelde så langt det er hensiktsmessig. Flere kommuner som praktiserer direkte valg, blant annet Oslo og Bodø kommune, lar valget skje parallelt med kommunestyrevalget, slik at de som stemmer ved kommunestyrevalget samtidig kan delta i valget av kommunedelsutvalg.

En alternativ og enklere måte å praktisere direkte valg på, særlig i mindre kommunedeler, er å gjennomføre valget i form av frammøte på et årsmøte for kommunedelsutvalget. Fredrikstad er eksempel på en kommune som gjennomfører valget på denne måten. I tillegg kan man tenke seg ulike kombinasjoner av direkte og indirekte valg, der kommunen kan oppnevne noen medlemmer mens de resterende velges gjennom direkte valg, for eksempel via et årsmøte.

Det er flere faktorer som bør påvirke hvilken rekrutteringsform en velger. Jo mer kommunedelsutvalget er innvevd i kommunens formelle styringssystem, desto mer naturlig vil det være å bruke de politiske partiene som organiserende prinsipp i rekrutteringsprosessen. Men også faktorer som størrelse og eventuelle konfliktlinjer internt i kommunedelen kan bety noe for hvordan man velger å rekruttere medlemmer til kommunedelsutvalg.

Horisontale koordinerings- og læringsarenaer
Desentralisering

til kommunedelsutvalg øker faren for oppsplitting og kan i verste fall invitere til mer såkalt NIMBY-kultur (not in my backyard). Men dette kan motvirkes. I kommuner hvor kommunedelsutvalgene er sammensatt av partipolitiske representanter, vil de politiske partiene kunne fungere som viktige koordinerings- og læringsarenaer. Men flere kommuner har også etablert en fellesarena for sine kommunedelsutvalg, der medlemmer i utvalgene kan møtes på tvers av kommunedelsgrenser en eller to ganger i året. På slike møter kan utvalgene fremme felles initiativ og lære av erfaringene til andre kommunedelsutvalg. Ved siden av nødvendig koordinering og nyttig læring, kan slike tverrgående arenaer også bidra til å utvikle et kommunalt helhetsspektiv blant medlemmer i kommunedelsutvalg.

Styringsform

Formannskapsmodellen vil bli brukt som styringsform i den nye kommunen. Innføring av parlamentarisme må etter kommuneloven stemmes over i to valgperioder og vil hvis det er aktuelt være et spørsmål som nytt kommunestyre fra 1.1.2020 tar opp til politisk behandling. En eventuell parlamentarisme vil derfor ikke være aktuelt å innføre før etter kommunevalget i 2023.

Antall kommunestyrerepresentanter Kommuneloven regulerer et minimumsantall for antall kommunestyrerepresentanter. I dag har kommunene følgende antall representanter:

Kommune	Innbyggere 2015	Antall repr.	Minimum repr.	Innbyggere pr repr.
Ytre Salten	61254	116	35	
Bodø	50185	39	35	1287
Steigen	2507	17	11	147
Gildeskål	2014	17	11	118
Rødøy	1269	17	11	75
Røst	545	11	11	50
Saltdal	4734	21	19	225

Det er totalt 122 kommunestyre-representanter i dagens kommunestyre. Kommunestyret i den nye kommunen skal etter kommuneloven ha et minimum på 35 representanter.

Det er få eksempler fra nyere tid på at et kommunestyre blir betydelig større, fordi en eller flere nabokommuner har blitt innlemmet. Kommunene Sandefjord, Andebu og Stokke har vedtatt sammenslåing fra 1. januar 2017. Kommunestyret i den nye kommunen skal ha 57 medlemmer. Før sammenslåingen har Sandefjord 39 bystyreprerentanter, Stokke har 29 og Andebu har 25 representanter i kommunestyret.

Fram til konstitueringen etter ordinært kommunestyrevalg i 2019, skal kommunestyret i nye Sandefjord kommune bestå av 39 representanter fra Sandefjord, 11 representanter fra Stokke og 7 representanter fra Andebu. Disse utpekes av og blant de enkelte kommunestyrene med utgangspunkt i valgresultatet i 2015. Fra 2019 vil kommunestyret/ bystyret i nye Sandefjord kommune bestå av 45 representanter. Antallet kommunestyreprerentanter økes dermed med 6 fra dagens Sandefjord til fremtidens Sandefjord.

Kommunesammenslåing kan for enkelte derfor oppleves som vanskelig, fordi de orienterer seg sterkt mot

sitt eget nærmiljø og knytter deler av identiteten til sin egen kommune. Det nye kommunestyret må bygge opp en felles identitet knyttet til den nye storkommunen. I denne prosessen er det ekstra viktig å være synlig til stede lokalt. Hvis deler av den nye kommunen blir svakt representert, kan dette gi grobunn for negative oppfatninger om at ens eget sted blir forbigått og glemt. I slike tilfeller kan det vurderes å opprette nærdemokratiske ordninger, der formålet er å gi lokalsamfunnet mulighet til medvirkning i kommunale prosesser.

Foto: Rune Nilsen - www.nordnorge.com



Del 2 – Faktadel

Økonomi

Det er knyttet betydelige økonomiske insentiver til å gjennomføre prosessen slik at vedtak om en eventuell sammenslåing blir gjort før 1. juli 2016. Forslag til nytt inntektssystem er på høring frem til 1. mars 2016. Det er fortsatt knyttet betydelig usikkerhet til de økonomiske konsekvensene for enkeltkommunene og en eventuelt sammenslått kommune. I det følgende redegjøres det for hva som er klart per 1. februar 2016.

Dekning av engangskostnader

Stortinget har vedtatt en standardisert modell for engangskostnader i forbindelse med kommunereformen. Engangskostnadene er ment å dekke de utgiftene kommunene vil få med å etablere en ny kommune. Eksempel på slike kostnader er standardisering av IKT-løsninger. Utbetaling av engangskostnader skjer etter følgende modell: *Se tabell 2.1.*

«Ytre Salten» vil ha over 60 000 innbyggere og består av 6 kommuner slik at engangskostnader vil bli dekket med 60 millioner.

Reformstøtte

Tidligere har det vært knyttet penger til infrastrukturtiltak ved kommunesammenslåinger. Dette er nå endret til en reformstøtte som den nye kommunen disponerer fritt. Reformstøtten utbetales utfra antall innbyggere i den nye kommunen etter følgende modell: *Se tabell 2.2.*

«Ytre Salten»-alternativet vil dermed få utbetalt 30 millioner i reformstøtte.

Inndelingstilskudd

Inndelingstilskuddet i inntektssystemet er en kompensasjonsordning til

sammenslåtte kommuner for reduksjon i rammetilskuddet som følge av kommunesammenslåinger. Inndelingstilskuddet kompenserer for tap av basistilskuddet som er et gitt beløp per kommune samt eventuelle tap av regionalpolitiske tilskudd.

Kommuner som slår seg sammen vil kompenseres for netto nedgang i samlede regionalpolitiske tilskudd. Det vil si at dersom den nye sammenslåtte kommunen mottar regionalpolitiske tilskudd, skal kommunen kompenseres for differansen mellom tidligere og nye regionalpolitiske tilskudd.

Inndelingstilskuddet fryses reelt på det nivået det har det året kommunene slår seg sammen, og gis en varighet på 15 år. Tilskuddet vil deretter trappes gradvis ned over fem år.

Inndelingstilskuddet består av basistilskuddet, småkommunetillegget og Nord-Norge tilskuddet. For 2016 er satsene 1689 kroner per innbygger for Nord-Norgetilskuddet. Småkommunetillegget er på kroner 5 475 000 per år for alle kommuner med mindre enn 3200 innbyggere. Basistilskuddet er på kroner 13 200 000 per år. For kommunene i Ytre Salten fordeler dermed inntektene seg som følger: *Se tabell 2.3.*

Ved en kommunesammenslåing er disse inntektene som minimum sikret i 15 år fremover fra 2020 med en videre nedtrapping over 5 år til nytt inntektssystem som da blir gjeldende fra 2045.

Nytt inntektssystemet

Forslag til nytt inntektssystem er ute på høring frem til 1. mars 2016. Ikke

alle sider og konsekvenser med det nye inntektssystemet er kjent. I hovedtrekk er følgende endringer foreslått:

- Forslag til nye kostnadsnøkler for kommunene, inkludert en ny modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper
- Forslag til endringer i de regionalpolitiske tilskuddene
- En beskrivelse av skatteelementene i inntektssystemet

Forslaget til nye kostnadsnøkler er hovedsakelig en ren oppdatering av de kostnadsnøkler som gjelder i dag. Høringsforslaget presenterer videre et opplegg for å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, gjennom bruk av et strukturkriterium for fastsettelse av basistilskudd. Det måler reiseavstand for den enkelte innbygger for å møte 5 000 innbyggere (måles med utgangspunkt i grunnkretsens befolkningsmessige sentrum). Gjennomsnittet for alle kommunens innbyggere blir kommunens verdi. Strukturkriteriet benyttes til å gradere kommunens basistilskudd. Mens alle kommuner i dag får et fullt basistilskudd, 13,2 mill. kroner i 2016, ville bruken av et strukturkriterium medført at kommunen ville fått mellom 0 og 13,2 mill. kroner i basistilskudd.

Kommunesektorens samlede inntekter vil ikke bli berørt av forslaget, fordi reduksjonen i basistilskudd vil bli beholdt i det samlede inntektssystemet, men gir omfordelingsvirkninger mellom kommunene

I høringsnotatet foreslås at småkommunetilskudd, Nord-Norge-/ Namdalentilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge samlet i to nye tilskudd; Nord-Norge-tilskudd og Sør-Norge-tilskudd.

Tabell 2.1

Antall kommuner og innbyggere i sammenslåing	0-19 999 innb.	20 000-49 999 innb.	50 000-99 999 innb.	100 000+ innb.
2 kommuner	20 mill.	25 mill.	30 mill.	35 mill.
3 kommuner	30 mill.	35 mill.	40 mill.	45 mill.
4 kommuner	40 mill.	45 mill.	50 mill.	55 mill.
5 eller flere kommuner	50 mill.	55 mill.	60 mill.	65 mill.

Tabell 2.2

Antall innbyggere i sammenslåing	Reformstøtte
0 – 10 000 innbyggere	0.
10 000 – 14 999 innbyggere	5 mill.
15 000 – 29 999 innbyggere	20 mill.
30 000 – 49 999 innbyggere	25 mill.
Over 50 000 innbyggere	30 mill.

I høringsnotatet presenteres ingen forslag til satser for de nye tilskuddene, men det legges opp til at:

- Småkommunetillegget vil differensieres i forhold til kommunenes verdi på distriktsindeksen (eksisterende indeks for grad av distriktsutfordringer)
- Det vil bli gjort justeringer i tilskuddene slik at mer enn i dag fordeles per innbygger

Omleggingene som skisseres antas å ha størst betydning for kommunene med under 3 200 innbyggere. I og med at det ikke er fremmet forslag til nye tilskuddssatser har det ikke vært mulig å lage virkningstabeller ned på kommunenivå.

Nytt basistilskudd

Hvor mye hver enkelt kommune får i nytt basistilskudd avhenger av størrelse og avstand fra kommunen til 5000 innbyggere (strukturkriterium). Ut fra tre ulike grenseverdier for strukturkriterium har KS beregnet netto omfordeling for hver enkelt kommune. *Se tabell 2.4.*

I forslaget er det de store kommunene som tjener mest på omleggingen av basistilskuddet, mens kommuner i sjiktet 10 000 til 20 000 innbyggere er de som taper mest. Hvordan dette slår ut for en samlet «Ytre Salten» kommune er ikke beregnet, men det er nærliggende å anta at nytt basistilskudd vil ligge i overkant av det som er beregnet for Bodø. Dette fordi både innbyggertall og distriktsindeksen går opp. For eksempel har Tromsø kommune med et strukturkriterium på

3,9 og 70 000 innbyggere et basistilskudd på 27 062 000 ved grenseverdi 25,4 km. Dette er ca. 12,6 millioner mer enn Bodø kommune.

Ny kostnadsnøkkel

Høringsforslagets forslag til nye kostnadsnøkler er hovedsakelig en ren oppdatering av de kostnadsnøkklene som gjelder i dag.

Utslaget for ny kostnadsnøkkel blir:

Kommune	Utslag ny kostnadsnøkkel
Bodø	- 3 141 000
Steigen	- 872 000
Gildeskål	- 2 349 000
Rødøy	- 2 132 000
Røst	1 997 000
Saltdal	- 1 646 000

Regionalpolitiske tilskudd

Innenfor de regionalpolitiske tilskuddene foreslås at småkommunetilskudd, Nord-Norge-/ Namdalenstilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge samlet i to nye tilskudd; Nord-Norge-tilskudd og Sør-Norge-tilskudd. I høringsnotatet presenteres ingen forslag til satser for de nye tilskuddene, men det legges opp til at:

- Småkommunetillegget vil differensieres i forhold til kommunenes verdi på distriktsindeksen (eksisterende indeks for grad av distriktsutfordringer).
- Det vil bli gjort justeringer i tilskuddene slik at mer enn i dag fordeles per innbygger.

Omleggingene som skisseres antas å ha størst betydning for kommunene med under 3 200 innbyggere.

Oppsummering av nytt inntektsgrunnlag

Ved bruk av grenseverdi lik 25,4 og utslag for ny kostnadsnøkkel vil endringene i inntekter for kommunene bli som følger:

Kommune	Utslag ny kostnadsnøkkel og strukturkriterium
Bodø	11 273 000
Steigen	476 000
Gildeskål	- 1 266 000
Rødøy	- 1 449 000
Røst	2 290 000
Saltdal	- 5 992 000

Det nye regionalpolitiske tilskuddet vil antagelig føre til at Bodø kommune får mer enn det tabellen over viser. Antagelig vil Saltdal få redusert trekket noe, mens de andre kommunene antagelig vil få mindre/trukket mer enn det tabellen viser.

Netto driftsresultat

Netto driftsresultat er hovedindikatoren for den økonomiske balansen i kommuner og fylkeskommuner. Netto driftsresultat viser årets driftsoverskudd etter at renter og avdrag er betalt, og er et uttrykk for hva kommuner har til disposisjon til avsetninger og investeringer. Ifølge Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) bør netto driftsresultat for kommunesektoren under ett og over tid utgjøre 1,75% av inntektene. Netto lånegjeld er langsiktig gjeld fratrukket utlån og

Tabell 2.3

Kommune	Basistilskudd	Småkommunetillegg	Nord-Norge-tilskudd
Bodø	13 200 000	0	84 762 465
Steigen	13 200 000	5 475 000	4 234 323
Gildeskål	13 200 000	5 475 000	3 401 646
Rødøy	13 200 000	5 475 000	2 143 341
Røst	13 200 000	5 475 000	920 505
Saltdal	13 200 000	0	7 995 726

Tabell 2.4

Kommune	Strukturkriterium	Grenseverdi lik 25,4	Grenseverdi lik 16,5	Grenseverdi lik 13,3
Bodø	3,0	14 414 000	8 198 000	5 630 000
Steigen	64,5	1 348 000	993 000	834 000
Gildeskål	39,5	1 083 000	798 000	670 000
Rødøy	73,6	682 000	503 000	422 000
Røst	221,5	293 000	216 000	181 000
Saltdal	13,1	4 345 000	1 058 000	1 360 000

ubrukte lånemidler, i prosent av brutto driftsinntektene for samme kommune. Tallene er fra SSB/KOSTRA 2014.

Kommune	NETTO DRIFTS-RESULTAT	NETTO LÅNEGJELD
Bodø	-1,2	90,7
Steigen	-2,1	94,0
Gildeskål	6,6	81,3
Rødøy	2,1	59,8
Røst	2,7	76,6
Saltdal	-2,1	56,1

Driftsinntekter

Driftsinntektene er summen av skatteinntekter, rammetilskudd, øremerkede tilskudd til løpende drift og gebyrer/salgs- og leieinntekter. Tallene vises i 1000 kroner. Tallene er fra SSB/KOSTRA 2014.

Kommune	PER INNBYGGER	SUM FOR KOMMUNEN
Bodø	66	3 321 996
Steigen	95	239 488
Gildeskål	111	223 904
Rødøy	111	140 771
Røst	129	70 386
Saltdal	92	437 099

Interkommunale samarbeidsordninger

NIVI analyse har i 2014 gjennomgått alle interkommunale samarbeider i Nordland i rapporten «Revidert status for interkommunalt samarbeid i Nordland 2014». Rapporten er utarbeidet i samarbeid med Fylkesmannen i Nordland og KS.

Kartleggingen har skjedd med bruk av samme metodikk som NIVI har brukt i tidligere kartlegginger i Sør-Trøndelag (2009 og 2013), Nord-Trøndelag (2008 og 2012), Nordland (2010) og Møre og Romsdal (2013). Kartleggingen har skjedd med utgangspunkt i en definisjon av interkommunalt samarbeid der følgende typer samarbeid regnes med:

- 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 avtalebasert kjøp og salg av tjenester mellom kommunene

Følgende typer samarbeid er i utgangspunktet ikke omfattet av foreliggende kartlegging:

Selskaper med begrenset ansvar (BA)
Stiftelser
Medlemsbaserte foreninger
Fagnettverk og diskusjonsfora
Midlertidige og uformelle prosjekter og fellesaktiviteter mellom kommunene
Samarbeidsordninger der staten eller private aktører er dominerende deltakere
Nasjonale nettverk eller prosjekter av typen effektivitetsnettverkene, kvalitetskommuner etc.

Tallet på interkommunale samarbeidsordninger har vokst fra 270 i 2010 til 297 samarbeidsordninger i mars 2014.

I rapporten heter det bl.a. at det i Nordland, som i andre fylker, registreres et voksende interkommunalt samarbeid som i økende grad berører lovpålagte velferdstjenester. Det gjelder særlig innenfor helse- og sosialsektoren.

Samarbeidet om kommunale kjerneoppgaver utvikles i stigende grad innenfor funksjonelle kommuneregioner bestående av en vertskommune med tilhørende nabokommuner. For visse oppgaver innenfor administrasjon, næring, infrastruktur, helse, brann og øvrig beredskap pågår en restrukturering i retning av større landskap som dekker flere regionrådsområder eller hele fylket.

I kartleggingen dokumenteres store variasjoner i samarbeidets innhold. I Nordland er det funnet 11 oppgaveområder hvor over 90 prosent av fylkets 44 kommuner deltar i formalisert interkommunalt samarbeid. Det gjelder regionråd og regionalt næringsfond, beredskap mot akutt forurensning (IUA), 110-sentral, krisesenter, geodatasamarbeid, kompetansesamarbeid i VAR-sektoren, regionalt kompetansekontor (RKK), renovasjon, revisjon og interkommunal PP-tjeneste. Over halvparten av kommunene samarbeider på ytterligere åtte forskjellige oppgavefelt. Her inngår samarbeid om kontrollutvalgssekretariat, friluftsråd, energiselskap, arkiv, innkjøp, IKT, legevakt og felles barneverntjeneste. Nær 60 prosent av kommunene i Nordland samarbeider nå om barnevern. Det er på nivå med Møre og Romsdal (56 prosent), men lavere enn i Sør-Trøndelag (84 prosent).

Kartleggingen tyder på at IKT-samarbeidet har kommet kortere i Nordland enn i aktuelle referansefylker. I Nordland finnes få eksempler på helhetlig IKT-samarbeid, der både teknologi, driftsløsninger og IKT-organisasjon er felles. Med noen unntak preges mye av dagens IKT-samarbeid i Nordland av spredte pragmatiske løsninger, ofte med avtaler med flere nabokommuner i kombinasjon med tjenestekjøp fra private aktører. Kommunene i Nordland samarbeider overraskende lite om en rekke viktige oppgaver. Det gjelder administrative funksjoner, som skatt, lønn og regnskap. Det gjelder viktige helsetjenester som legevakt, kommuneoverlege, miljørettet helsevern og ikke minst lokalmedisinsk senter og andre samhandlingstjenester. Det gjelder også samarbeidet om oppgaver innenfor NAV, psykiatri, voksenopplæring, landbruk og naturforvaltning, planfunksjon og tekniske tjenester.

Til tross for voksende interkommunalt samarbeid og mange positive nyetableringer de siste årene, preges mye av dagens oppgaveløsning av en svært sårbar og personavhengig kommuneforvaltning i Nordland. Foreliggende kartlegging tilsier at dagens kommunesamarbeid kun i begrenset grad berører kompetanse og kapasitet innenfor de sentrale velferdssektorene.

Det registreres store forskjeller i kapasitet og kompetanse innenfor lovpålagte oppgaveområder som barnevern, planlegging, landbruk, brannvern, NAV-kontor og andre sentrale velferdstjenester. Hensynet til likeverdige velferdstjenester og andre nasjonale mål med kommunene, aktualiserer på denne bakgrunn en debatt om både det interkommunale samarbeidet og dagens kommunestruktur i Nordland.

Av tabellen nedenfor framgår den geografiske hovedstrukturen. Tabellen framkommer ved at ordningene er fordelt på tre hovedgrupper hhv. ordninger på lokalt nivå, regionalt nivå og høyere geografisk nivå.

Ordninger på lokalt nivå gjelder typisk kjøp og salg av tjenester mellom to eller flere kommuner.

Ordninger på regionalt nivå dekker ordninger der alle eller tilnærmet alle kommunene innenfor regionrådets nedslagsfelt deltar.

Ordninger på høyere geografisk nivå omfatter ordninger som kan ha mange

deltakerkommuner, ofte organisert på fylkesnivå eller på tvers av grensene for regionrådene.

Kommune	Høyere nivå	Region-rådsnivå	Lavere nivå	Sum 2014	Sum 2010
Bodø	9	12	14	35	38
Steigen	9	11	11	31	35
Gildeskål	9	13	3	25	26
Rødøy	8	10	9	27	27
Røst	9	11	6	26	23
Saltdal	9	13	12	34	38

Nye oppgaver til kommunene

Regjeringen har fremmet Stortingsmelding 14 (2014-2015) om nye oppgaver til større kommuner. Meldingen gir en gjennomgang av hvilke oppgaver kommunene kan få ansvar 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 kanaliseres til fylkeskommunene vil således bli kanalisert til de kommuner som ønsker å ivareta disse funksjonene på et desentralisert plan. Oversikt over oppgaver som er kan bli overført til kommunene ligger i del 2.

ARBEIDSRETTEDE TILTAK

Ansvaret for finansieringen og forvaltningen av tiltakene «varig tilrettelagt arbeid» (VTA) og «varig tilrettelagt arbeid i ordinært arbeidsliv» (VTO) utredes nærmere med sikte på overføring til kommunene.

HJELPEMIDLER

Ansvaret for hjelpemidler til varige behov kan overføres til kommuner på 15 000-20 000 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 ansvarsending skal skje.

PSYKISK HELSE – DISTRIKTPSYKATRISKE 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 sørge-for-ansvaret.

NOTARIUS PUBLICUS' VIGSLER OG NOTARIALBEKREFTelser

Departementet mener derfor at tingrettenes og Oslo byfogdembetes myndighet til å forestå vigslar 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 utberedelse, 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 motorsportsbaner, 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.

Demografi

Befolkningsutvikling

Historisk befolkningsutvikling fra 1972 til 2015 og framskrivning av befolkningsutviklingen frem mot 2040. Dataene er hentet fra SSB og baserer seg på middelvekstalternativet. Per 1.januar 2015 er samlet befolkning i «Ytre Salten» kommune 61 254 innbyggere.

Kommune	1972	1980	2000	2015	2020	2040
Ytre Salten	44063	47133	53818	61254	64324	72842
Bodø	29489	32567	41367	50185	53283	62237
Steigen	3919	3711	2977	2507	2495	2308
Gildeskål	3320	2887	2351	2014	2027	1975
Rødøy	2158	1909	1570	1269	1349	1544
Røst	755	813	666	545	538	462
Saltdal	4422	5246	4887	4734	4632	4316

Befolknings sammensetning

Dagens og framskrevet utvikling for 6 ulike aldersgrupper. Framskrivningene er basert på SSBs mellomalternativ.

Befolknings sammensetning 2015

Kommune	0-5 år	6-15 år	16-19 år	20-66 år	67-79 år	80 år og eldre
Ytre Salten	4314	7301	3249	37993	5984	2413
Bodø	3684	6064	2681	31501	4499	1756
Steigen	108	272	134	1456	374	163
Gildeskål	118	229	91	1146	276	154
Rødøy	85	178	82	698	159	67
Røst	29	62	22	336	58	38
Saltdal	290	496	239	2856	618	235

Befolknings sammensetning 2020

Kommune	0-5 år	6-15 år	16-19 år	20-66 år	67-79 år	80 år og eldre
Ytre Salten	4428	7535	3025	39654	7099	2583
Bodø	3811	6357	2507	33321	5369	1918
Steigen	137	255	114	1395	437	157
Gildeskål	109	199	93	1176	309	141
Rødøy	96	174	97	727	180	75
Røst	33	51	21	332	67	34
Saltdal	242	499	193	2703	737	258

Befolknings sammensetning 2040

Kommune	0-5 år	6-15 år	16-19 år	20-66 år	67-79 år	80 år og eldre
Ytre Salten	4550	8071	3372	41562	9793	5494
Bodø	3952	6997	2919	35990	8077	4302
Steigen	134	246	104	1159	381	284
Gildeskål	106	181	76	1103	294	215
Rødøy	121	223	87	785	197	131
Røst	24	40	16	224	99	59
Saltdal	213	384	170	2301	745	503

Innbyggere 20-66 år i forhold til eldre innbyggere

Denne tabellen gir mulighet til å se antall personer i arbeidsfør alder i forhold til to ulike grupper av eldre i 2015, 2020 og 2040. Arbeidsfør alder er 20-66 år mens de eldre aldersgruppene er 67 år og over, og 80 år og over. En reduksjon i forholdstallet mellom de to aldersgruppene betyr at det er færre innbyggere i yrkesaktiv alder per innbygger i den eldre aldersgruppen. Framskrivningene er basert på SSBs mellomalternativ.

67 år og over

Kommune	2015	2020	2040
Ytre Salten	4,5	4,1	2,7
Bodø	5	4,6	2,9
Steigen	2,7	2,3	1,7
Gildeskål	2,7	2,6	2,2
Rødøy	3,1	2,9	2,4
Røst	3,5	3,3	1,4
Saltdal	3,3	2,7	1,8

Over 80 år

Kommune	2015	2020	2040
Ytre Salten	15,7	15,4	7,6
Bodø	17,9	17,4	8,4
Steigen	8,9	8,9	4,1
Gildeskål	7,4	8,3	5,1
Rødøy	10,4	9,7	6
Røst	8,8	9,8	3,8
Saltdal	12,2	10,5	4,6

Tjenester og struktur

Barnehagesektoren

Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent barnehagelærerutdanning, samt andel barn med barnehageplass fordeler seg som følger:

Kommune	Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent barnehagelærerutdanning	Andel barn 1-5 år med barnehageplass
Bodø	96,8	95
Steigen	83,3	85,4
Gildeskål	69,2	91,5
Rødøy	58,3	84,7
Røst	66,7	76
Saltdal	92	96,7
Saltdal	3,3	2,7

Anslått tjenestebehov i barnehagesektoren

Denne figuren sier noe om behovet for årsverk i yrkesaktiv alder (20 – 66 år) per 1000 innbygger som må brukes innenfor barnehagesektoren i 2014, 2020 og 2040. Ved å se på behovet per 1000 innbygger i alderen 20 – 66 år korrigerer man for forandringer som skyldes endringer i størrelsen på befolkningen.

I beregningene er det tatt utgangspunkt i samme dekningsgrad og standard på tjenestene som i 2014. Tjenestedataene er hentet fra KOSTRA 2014.

Framskrivningene er basert på SSBs mellomalternativ.

Kommune	2014	2020	2040
Ytre Salten	22,3	21,7	21,5
Bodø	22,4	21,7	21
Steigen	17,2	21,5	25
Gildeskål	21,8	20,4	21,8
Rødøy	30,1	31,6	38,2
Røst	17,9	18,1	22,3
Saltdal	22,8	20,3	20,9

Omsatt i reelt behov for antall ansatte blir tallene som følger:

Kommune	2015	2020	2040
Ytre Salten	843	864	894
Bodø	706	723	756
Steigen	25	30	29
Gildeskål	25	24	24
Rødøy	21	23	30
Røst	6	6	5
Saltdal	47	47	40

Grunnskolesektoren

Oversikt antall skoler:

Oversikt over grunnskoler hentet fra skoleporten.udir.no

Bodø			Steigen	Gildeskål	Rødøy	Røst	Saltdal
Alberthaugen	Løding	Skaug	Laskestad	Inndyr	Gjerøy	Røst	Rognan
Alstad	Løpsmark	Skjerstad	Leines	Nygårdsjøen	Jektvik		Røklund
Aspåsen	Misvær	St. Eysteins	Leinesfjord	Sandhornøy	Nesøy		
Bankgata	Mørkvedmarka	Støver	Nordfold	Storvik	Rødøy		
Bodøsjøen	Rønvik	Tverlandet		Sørarnøy	Tjongsfjord		
Grønnåsen	Saltstraumen	Værran			Øresvik		
Hunstad	Saltvern	Østbyen					
Kjerringøy							

Gruppestørrelser

Kommune	Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.-10. årstrinn
Bodø	13,6
Steigen	7,4
Gildeskål	7,8
Rødøy	6,9
Røst	6,5
Saltdal	11,7
Saltdal	3,3

Skoleresultater

Følgende tabell angir resultater fra nasjonale prøver i 2015/16 i engelsk, lesing og regning for 5.trinn og 8.trinn (ungdomsskole). Videre er standpunkt karakter for 2014/15 ved avslutning 10.klasse vist for fagene Engelsk skriftlig, matematikk og Norsk hovedmål. Data er hentet fra Skoleporten. udir.no. For Røst kommune er det ikke offentliggjort tall fra nasjonale prøver grunnet personvern hensyn siden det er få elever her. Se tabell 2.5.

Estimert framtidig tjenestebehov i årsverk per 1000 innbyggere 20-66 år:

Denne figuren sier noe om behovet for årsverk i yrkesaktiv alder (20 – 66 år) per 1000 innbygger som må brukes innenfor skolesektoren i 2014, 2020 og 2040. Ved å se på behovet per 1000 innbygger i alderen 20 – 66 år korrigerer man for forandringer som skyldes endringer i størrelsen på befolkningen. I beregningene er det tatt utgangspunkt i samme dekningsgrad og standard på tjenestene som i 2014. Tjenestedataene er hentet fra KOSTRA 2014. Framskrivningene er basert på SSBs mellomalternativ.

Kommune	2014	2020	2040
Samlet	21,5	21	21,4
Bodø	19,6	19,4	19,7
Steigen	37,1	35,8	42,3
Gildeskål	37,5	31,5	30,8
Rødøy	55,9	52,3	62,4
Røst	23,8	21,1	22,3
Saltdal	19,6	20,7	18,7

Omsatt i reelt behov for antall ansatte blir tallene som følger:

Kommune	2015	2020	2040
Ytre Salten	828	841	902
Bodø	617	646	709
Steigen	54	50	49
Gildeskål	43	37	34
Rødøy	39	38	49
Røst	8	7	5
Saltdal	90	81	69

Helse og omsorg

Estimert framtidig tjenestebehov i årsverk per 1000 innbyggere 20-66 år:

Denne figuren sier noe om behovet for årsverk i yrkesaktiv alder (20 – 66 år) per 1000 innbygger som må brukes innenfor helse- og omsorgssektoren i 2014, 2020 og 2040. Ved å se på behovet per 1000 innbygger i alderen 20 – 66 år korrigerer man for forandringer som skyldes endringer i størrelsen på befolkningen. I beregningene er det tatt utgangspunkt i samme dekningsgrad og standard på tjenestene som i 2014. Tjenestedataene er hentet fra KOSTRA 2014. Framskrivningene er basert på SSBs mellomalternativ.

Kommune	2014	2020	2040
Samlet	46,9	47,9	68
Bodø	39,9	40,8	58,6
Steigen	72,8	76	125,1
Gildeskål	97,7	92,7	126
Rødøy	51,6	55	73,9
Røst	44,6	45,2	84,8
Saltdal	89,6	99,5	155,1

Omsatt i reelt behov for antall ansatte blir tallene som følger:

Kommune	2014	2020	2040
Ytre Salten	1694	1800	2672
Bodø	1257	1359	2109
Steigen	106	106	145
Gildeskål	112	109	139
Rødøy	36	40	58
Røst	15	15	19
Saltdal	326	345	451

Tabell 2.5

Prøve	Bodø	Steigen	Gildeskål	Rødøy	Røst	Saltdal	Landet
5.trinn Engelsk	49	45	42	51		47	50
5.trinn lesing	50	47	41	49		49	50
5.trinn regning	50	46	43	50		49	50
Ungdom engelsk	50	50	50	45		47	50
Ungdom Lesing	51	48	48	47		47	50
Ungdom Regning	51	49	48	47		48	50
Standpunkt Engelsk skriftlig	4,1	3,6	3,7	4,5	4,0	4,0	3,9
Standpunkt Matematikk	3,7	3,7	2,9	4,0	3,8	3,7	3,5
Standpunkt Norsk hovedmål	4,1	4,1	3,3	4,4	3,7	3,8	3,8

Statistikk helse og omsorg

Kommune	Andel 80 år og eldre som er beboere på institusjon	Andel årsverk i brukertjenester m/ fagutdanning	Antall 80 år og eldre som mottar hjemmetjenester
Bodø	14	78	27,3
Steigen	17,2	76	41,1
Gildeskål	20,1	72	45,5
Rødøy	19,4	79	49,3
Røst	23,7	67	34,2
Saltdal	13,6	82	37,4

Totalt ansattbehov

Totalt sett for de tre sektorene barnehage, grunnskole og pleie og omsorg er ansattbehovet fremover mot 2040 for den enkelte kommune og samlet som følger:

Kommune	2014	2020	2040
Ytre Salten	3365	3505	4468
Bodø	2580	2728	3574
Steigen	185	186	223
Gildeskål	180	170	197
Rødøy	96	101	137
Røst	29	28	29
Saltdal	463	473	560

Nærings sammensetning

Privat og offentlig sysselsetting

Tabellen viser andel sysselsatte i offentlig og privat sektor i kommunene i 2014. Tall fra SSB.

Kommune	OFFENTLIG	PRIVAT
Ytre Salten	41 %	59 %
Bodø	41 %	59 %
Steigen	36 %	64 %
Gildeskål	42 %	58 %
Rødøy	41 %	59 %
Røst	26 %	74 %
Saltdal	41 %	59 %

Nærings sammensetning

Disse tallene viser nærings sammensetningen fordelt på primær, sekundær og tertiær næring i kommunene i 2014 oppgitt i prosent. Tall fra SSB.

Kommune	PRIMÆR-NÆRING	SEKUNDÆR-NÆRING	TERTIÆR-NÆRING
Ytre Salten	3	14	83
Bodø	1	13	86
Steigen	24	13	63
Gildeskål	16	17	66
Rødøy	24	10	67
Røst	22	31	48
Saltdal	3	27	70

Arbeidsmarked

Utpendling

Denne tabellen viser i første kolonne fra venstre totalt antall arbeidstakere bosatt i kommunen. Kolonne to fra venstre viser antall arbeidstakere som arbeider i kommunen og er bosatt i kommunen (hvor mange av de fra kolonne 1 som jobber i samme kommune som de er bosatt i). De fem neste kolonnene viser de kommunene hvor flest pendler til, og den siste kolonnen viser summen av antall pendlerne til andre kommuner. Data er hentet fra SSBs pendlingstall for 2014.

Kommune	ARBEIDSTAKERE	PENDLER IKKE	1.	2.	3.	4.	5.	ANDRE
SAMLET	32 361	29 472	496 - Oslo	364 - Fauske	208 - Trondheim	188 - Tromsø	181 - Meløy	1452
BODØ	27 034	24 807	443 - Oslo	176 - Trondheim	170 - Fauske	167 - Tromsø	127 - Sokkel sør for 62° N	1 144
SALTDAL	2 309	1 833	175 - Fauske	130 - Bodø	27 - Oslo	12 - Sokkel sør for 62° N	10 - Trondheim	122
STEIGEN	1 177	959	58 - Bodø	29 - Hamarøy	18 - Sokkel sør for 62° N	14 - Oslo	14 - Fauske	85
RØDØY	620	477	38 - Meløy	23 - Lurøy	14 - Bodø	12 - Rana	9 - Sokkel sør for 62° N	47
RØST	281	244	20 - Bodø	3 - Oslo	3 - Vestvågøy	2 - Frøya	2 - Vågan	7
GILDESKÅL	940	672	119 - Bodø	77 - Meløy	14 - Beiarn	9 - Trondheim	6 - Sokkel sør for 62° N	43

Innpendling

Denne tabellen viser i første kolonne fra venstre totalt antall sysselsatte i kommunen, kolonne 2 viser antall personer som er bosatt og arbeider i kommunen (samme som kolonne 2 i utpendlingstabellen). De neste fem kolonnene viser de kommunene hvor flest pendler fra, og siste kolonne er summen av de som pendler fra andre kommuner. Summen av kolonne 2 til 8 gir totalt antall sysselsatte i kommunen noe som tilsvarer kolonne 1. Data er hentet fra SSBs pendlingstall for 2014.

Kommune	1.	2.	3.	4.	5.	ANDRE
SAMLET	763 - Fauske	172 - Meløy	158 - Tromsø	131 - Oslo	115 - Rana	1 783
BODØ	639 - Fauske	155 - Tromsø	130 - Saltdal	121 - Oslo	119 - Gildeskål	1 879
SALTDAL	117 - Fauske	51 - Bodø	17 - Sørfold	11 - Beiarn	6 - Rana	46
STEIGEN	45 - Hamarøy	17 - Bodø	8 - Tysfjord	4 - Fauske	3 - Narvik	35
RØDØY	19 - Meløy	14 - Lurøy	3 - Ås	3 - Oslo	2 - Bodø	15
RØST	5 - Bodø	3 - Vestvågøy	2 - Flakstad	1 - Rygge	1 - Vestby	4
GILDESKÅL	57 - Bodø	40 - Meløy	6 - Beiarn	3 - Oslo	3 - Fauske	18

Antall sysselsatte etter næring

Antall sysselsatte etter næring og bosted er som følger:

	Bodø	Rødøy	Gildeskål	Saltdal	Steigen	Røst
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	320	132	107	68	224	55
05-09 Bergverksdrift og utvinning	216	13	14	25	20	1
10-33 Industri	1014	31	55	347	38	62
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	237	11	44	45	17	0
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	2165	33	88	210	97	20
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	3441	62	82	211	115	19
49-53 Transport og lagring	2071	89	57	71	118	28
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	1092	13	15	97	21	15
58-63 Informasjon og kommunikasjon	675	1	3	13	7	1
64-66 Finansiering og forsikring	435	2	9	7	5	0
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	1245	6	17	61	24	3
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	1096	4	33	86	32	11
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	3142	37	49	111	70	12
85 Undervisning	2429	69	107	185	112	13
86-88 Helse- og sosialtjenester	6375	102	232	703	243	39
90-99 Personlig tjenesteyting	1011	14	23	59	24	2
00 Uoppgitt	70	1	5	10	10	0
Sum	27034	620	940	2309	1177	281

Arbeidsledighet

Arbeidsledighet i antall personer ved utgangen av året de fem siste år. Kilde SSB.

Kommune	Alder	2010	2011	2012	2013	2014
Bodø	15-74 år	623	572	576	615	563
	15-29 år	243	237	257	262	205
	30-74 år	380	335	319	353	358
Rødøy	15-74 år	11	12	13	15	7
	15-29 år	4	5	8	10	4
	30-74 år	7	7	5	5	3
Gildeskål	15-74 år	27	30	34	28	18
	15-29 år	6	6	5	12	6
	30-74 år	21	24	29	16	12
Saltdal	15-74 år	85	78	80	70	56
	15-29 år	28	24	32	26	18
	30-74 år	57	54	48	44	38
Steigen	15-74 år	49	50	20	30	31
	15-29 år	17	15	7	10	9
	30-74 år	32	35	13	20	22
Røst	15-74 år	22	22	13	23	11
	15-29 år	8	5	2	6	3
	30-74 år	14	17	11	17	8
Ytre Salten	15-74 år	751	702	665	720	640
	15-29 år	289	276	281	300	230
	30-74 år	462	426	384	420	410

Sårbarhetsindikator

Denne indeksen sier noe om hvor sårbart næringslivet i kommunen er. En kommunes næringsmessige sårbarhet er i denne sammenheng målt ved å kombinere tre indikatorer – hjørnesteinsfaktor, bransjespesialisering og arbeidsmarkedsintegrasjon. En høyere verdi tilsvarer større sårbarhet. Denne sårbarhetsindeksen er utviklet av Telemarksforskning og viser sårbarheten til kommunene i Norge basert på 2011-tall.

Kommune	SÅRBARHETSINDIKATOR
Bodø	7,2
Steigen	19,8
Gildeskål	13,4
Rødøy	20,2
Røst	44,2
Saltdal	13,6



Midnattsol over Landego, Bodø - Foto: Tor E. Akselsen

50 Største bedrifter i Bodø

Driftsinntekter i 1000 kroner

Pos.	Navn	Postnr	Poststed	Driftsinntekter
1	Helse Nord RHF	8006	Bodø	15101687
2	Widerøes Flyveselskap AS	8003	Bodø	3806765
3	Nordlandssykehuset HF	8005	Bodø	3639605
4	Norlandia Care Group AS	8008	Bodø	1853651
5	Coop Nordland SA	8008	Bodø	1680651
6	Saltens Bilruter AS	8008	Bodø	771068
7	Helseforetakenes Nasjonale Luftam	8006	Bodø	763683
8	Polar Quality AS	8006	Bodø	750257
9	Nordvik Gruppen AS	8041	Bodø	707496
10	Elektro AS	8006	Bodø	700879
11	Ghj Finans AS	8004	Bodø	633696
12	Gunvald Johansen Holding AS	8004	Bodø	633696
13	Raise Gruppen Holding AS	8100	Misvær	513488
14	Gunvald Johansen Bygg AS	8004	Bodø	451007
15	Toyota Nordvik AS	8013	Bodø	440846
16	Bodø Energi AS	8006	Bodø	421955
17	Nordasfalt AS	8006	Bodø	388848
18	Maxmat AS	8012	Bodø	359695
19	M3 Anlegg AS	8050	Tverlandet	335236
20	M3 Holding AS	8050	Tverlandet	335236
21	Rapp Marine Group AS	8012	Bodø	327427
22	Nyholmen Invest AS	8012	Bodø	327427
23	Dips ASA	8006	Bodø	321971
24	Stadssalg Holding AS	8004	Bodø	308141
25	Nordlandsnett AS	8006	Bodø	304415
26	Saltdalsbygg AS	8006	Bodø	293753
27	Nordlandsbuss AS	8041	Bodø	292494
28	Bomek AS	8012	Bodø	280513
29	Bomek Group AS	8012	Bodø	280513
30	Christian Jakhelln AS	8006	Bodø	277348
31	Kunnskap Invest AS	8006	Bodø	261658
32	Itet AS	8006	Bodø	260958
33	Elektro Bodø AS	8006	Bodø	244484
34	Bodø Sentrum AS	8004	Bodø	242324
35	Rapp Bomek AS	8012	Bodø	230334
36	Haneseth Holding AS	8006	Bodø	223965
37	Stadssalg AS	8004	Bodø	222669
38	Iris Salten IKS	8020	Bodø	213816
39	Rapp Marine AS	8012	Bodø	208886
40	Gigante Havbruk AS	8006	Bodø	205755
41	Bodø Kommunale Pensjonskasse	8006	Bodø	201557
42	Sulland Bodø AS	8008	Bodø	200018
43	André AS	8003	Bodø	188734
44	Sb Transport AS	8041	Bodø	187089
45	T Kolstad Eiendom AS	8006	Bodø	178769
46	Eastern Norge Svartisen AS	8006	Bodø	170347
47	Signal Bredbånd AS	8013	Bodø	166935
48	Østbø AS	8006	Bodø	153992
49	Julius Jakhelln AS	8012	Bodø	153105
50	Be Kraftsalg AS	8006	Bodø	143376

50 Største bedrifter i Rødøy, Gildeskål, Steigen, Saltdal og Røst

Driftsinntekter i 1000 kroner

Nr	Navn	Postnr	Poststed	Driftsinntekter
1	Cermaq Norway AS	8286	Nordfold	2112947
2	Rusånes Fabrikker AS	8255	Røklund	227524
3	Gildeskål Forskningsstasjon AS	8140	Inndyr	197636
4	Selsøyvik Havbruk AS	8196	Selsøyvik	175238
5	Statshuset AS	8196	Selsøyvik	175238
6	Hepro AS	8250	Rognan	134218
7	Sundsford Smolt AS	8120	Nygårdstjøen	104146
8	Edelfisk AS	8250	Rognan	93932
9	Edelfarm AS	8250	Rognan	93932
10	Rødøy-lurøy Kraftverk AS	8186	Tjongsfjorden	88095
11	Dragefossen Kraftanlegg AS	8250	Rognan	83293
12	Brødrene Greger Invest AS	8064	Røst	71156
13	Brødrene Greger AS	8064	Røst	71156
14	John Greger AS	8064	Røst	70815
15	Røst Sjømat AS	8064	Røst	70676
16	Johansens Næringspark AS	8064	Røst	70676
17	Arnulf Hansen og Co AS	8185	Vågaholmen	68459
18	Rognan Auto AS	8250	Rognan	67919
19	Nordnorsk Stamfisk AS	8286	Nordfold	65573
20	Salten N950 AS	8135	Sørarnøy	64011
21	Ivar Klaussen AS	8250	Rognan	63387
22	Coop Steigen Sa	8283	Leinesfjord	62400
23	AS Glea	8064	Røst	59551
24	Pk Strøm AS	8250	Rognan	58487
25	Biobag Production AS	8250	Rognan	49744
26	Steigen Oljeservice AS	8285	Leines	44675
27	Stiftelsen Ribo	8255	Røklund	42134
28	Røklund Autosenter AS	8255	Røklund	36518
29	Sjøfossen Entreprenør AS	8140	Inndyr	35615
30	Sjøfossen Energi AS	8140	Inndyr	32161
31	Nordodden Sa	8288	Bogøy	31123
32	Lilleglea AS	8064	Røst	30352
33	Saltdal Servicesenter AS	8250	Rognan	27561
34	Norsk Revegetering AS	8255	Røklund	26491
35	Nordnorsk Veisikring AS	8283	Leinesfjord	24633
36	Røst Fiskeindustri AS	8064	Røst	24017
37	Peder Brenne AS	8250	Rognan	22726
38	Bøteriet AS	8286	Nordfold	22701
39	Hepro Group AS	8250	Rognan	22370
40	Saltdal Turistsenter AS	8255	Røklund	21012
41	A Johansen AS	8064	Røst	20971
42	Rognan Byggsenter AS	8250	Rognan	20606
43	Arnøybygg AS	8136	Nordarnøy	20490
44	Midtgård Transport AS	8250	Rognan	19518
45	Bogøy Dagligvarer AS	8288	Bogøy	19019
46	Steigen Contracting AS	8289	Engeløya	18934
47	Ålstadøya Trelast AS	8289	Engeløya	18124
48	Vev- al-plast AS	8250	Rognan	17925
49	Polar Tours AS	8250	Rognan	17049
50	Saltdal Rør og Entreprenør AS	8250	Rognan	15899

Primærnæringer

Fiskeri

Målt i antall heltidsfiskere vil Ytre Salten kommune bli den tredje største fiskerikommunen i Norge med 309 heltidsfiskere i 2014 etter Tromsø (337 fiskere) og Herøy i Møre Og Romsdal (310 fiskere). Målt i antall registrerte fartøy vil kommunen være Norges største med 264 registrerte fiskefartøyer i 2014 (Kilde fiskeridirektoratet).

Kommune	Antall fiskere	Antall registrerte fartøy
Ytre Salten	309	264
Bodø	127	95
Steigen	40	45
Gildeskål	21	18
Rødøy	53	50
Røst	63	54
Saltdal	5	2

Landbruk

Målt i antall dekar jordbruksareal i drift vil Ytre Salten kommune bli den desidert største landbrukskommunen i Nord-Norge og blant de 20 største i Norge. Målt i antall bruk med husdyrhold vil Ytre Salten kommune være blant de 10 største i Norge.

Kommune	Jordbruksareal i drift (dekar)	Antall bruk med husdyrhold
Ytre Salten	74791	291
Bodø	25141	96
Steigen	25384	79
Gildeskål	6717	30
Rødøy	7400	41
Røst	0	0
Saltdal	10149	45

Samferdsel

Gode kommunikasjoner blir viktig for effektiv drift av Ytre Salten kommune. Her følger en oversikt over dagens situasjon på hurtigbåt, fly og veisiden. Reisetider er også stipulert. Kun båttruter mellom dagens kommuner er tatt med i oversikten.

Hurtigbåt

Innenfor nye Ytre Salten kommune vil er reisetid med hurtigbåt som følger:

- Nordlandsekspressen (NEX II) fra Bodø til Steigen med følgende anløpssteder, reisetid fra Bodø i parentes:
 - Helnessund (1 time)
 - Nordskot (1 time og 25 minutter)
 - Holkestad (1 time og 40 minutter)
 - Bogøy (2 timer og 5 minutter)
- Nordlandsekspressen (NEX I) fra Bodø til Gildeskål og Rødøy med følgende anløpssteder, reisetid fra Bodø i parentes:
 - Våg (25 minutter)
 - Sørarnøy (35 minutter)
 - Sørfugløy (50 minutter)
 - Vågaholmen (2 timer og 35 minutter)
 - Nordværnes (2 timer og 45 minutter)
 - Rødøy (3 timer)
 - Gjerøy (3 timer og 10 minutter)
 - Selsøyvik (3 timer og 25 minutter)

Nordlandsekspressen korresponderer med båt i Gildeskålbassenget. Dette gir en reisetid fra Inndyr til Bodø på 1 time og 5 minutter.

Vei

Langs vei har vi følgende reisetider til overnevnte steder samt Leinesfjord, Inndyr og Rognan:

- Helnessund (3 timer og 25 minutter)
- Nordskot (3 time og 12 minutter)
- Holkestad (3 time og 30 minutter)
- Bogøy (2 timer og 55 minutter)
- Leinesfjord (3 timer)
- Våg (1 time og 25 minutter)
- Sørarnøy (1 time og 47 minutter)
- Sørfugløy (Ikke veiforbindelse)
- Vågaholmen (2 timer og 50 minutter) 16 tur/retur per døgn, 16 min. overfart
- Nordværnes (3 timer) 16 tur/retur per døgn, 16 min. overfart
- Rødøy (3 timer og 26 minutter) 2 tur/retur per døgn, 40 min overfart + 16 tur/retur per døgn, 16 min. overfart
- Gjerøy (3 timer og 40 minutter) 2 tur/retur per døgn, 60 min overfart + 16 tur/retur per døgn, 16 min. overfart
- Selsøyvik (3 timer og 51 minutter) 2 tur/retur per døgn, 85 min overfart + 16 tur/retur per døgn, 16 min. overfart
- Storselsøy (2 timer og 59 minutter) 2 tur/retur per døgn, 120 min overfart + 16 tur/retur per døgn, 16 min. overfart

- Nordnesøy (2 timer og 59 minutter) 2 tur/retur per døgn, 150 min overfart + 16 tur/retur per døgn, 16 min. overfart
- Jektvik (2 timer og 59 minutter) 16 tur/retur per døgn, 16 min. overfart
- Øresvik/Sørfjorden (2 timer og 59 min), 5 tur/retur per døgn, 70 min overfart + 16 tur/retur per døgn, 16 min. overfart
- Myken – ikke fergeforbindelse, hurtigbåt til Vågaholmen
- Melfjordbotn – ikke fergeforbindelse, skyssbåt til Kilboghavn, sommervei til Rana

Inndyr (1 time og 20 minutter)

Rognan (1 time 17 minutter)

Alle reisetider er beregnet med bruk av ruteplanlegger på finn.no. Tidsbruk er effektiv reisetid og tar ikke med eventuell tid til venting på ferge .

Tog

Toget har ni daglige avganger fra Rognan til Bodø og syv daglige avganger fra Bodø til Rognan. Reisetid varierer fra 59 minutter på de raskeste og opp til 1 time og 13 minutter.

Røst

Widerøe flyr to daglige avganger mellom Røst og Bodø. Reisetid med direkteruten er 26 minutter, mens det tar 1 time og 6 minutter på de avganger som går via Leknes. Det er daglig avgang med ferge mellom Bodø og Røst, men til forskjellige tidspunkt på døgnet. Reisetid er 3 timer og 45 minutter.

Senterfunksjoner

Ytre Salten kommune har følgende tettsteder ut fra SSB sin tettstedsdefinisjon, innbyggertall per 1.1.2015 i parentes: Inndyr (671), Røstlandet (385), Rognan (2613), Bodø (39750), Løding (3038) og Løpsmarka (2264). Totalt bor 46 108 innbyggere i tettsted.





Arkivsaknr:	2015/1638
Arkivkode:	
Saksbehandler:	Helge D. Akerhaugen

Saksgang

Formannskapet
Kommunestyret

Møtedato

08.06.2016
22.06.2016

Kommunereformen – Retningsvalg

Rådmannens forslag til vedtak:

Alternativ 1:

Gildeskål kommune skal bestå som egen selvstendig kommune.

Alternativ 2:

Gildeskål kommune skal slå seg sammen med Bodø kommune til en ny Bodø kommune.

Vedlegg

- 1 Referat fra møte med Gildeskål og Bodø kommuner 27.2.15 - kommunereform.
- 2 Særutskrift Kommunereform - Fremdriftsplan, kst 181115
- 3 Kommunereformrapport Gildeskål - Bodø
- 4 Salten Regionråd Vedtak SR sak 3015
- 5 BDO Utredningsnotat A 160915
- 6 BDO Utredningsnotat B 170615
- 7 BDO Utredningsnotat C 170615
- 8 BDO Utredningsnotat D 170615
- 9 BDO Sluttrapport med konklusjoner 160915
- 10 BDO Presentasjon av sluttrapport 240915

- 11 Ekspertutvalgets sluttrapport - God kommunestruktur (H-2333 B) des.14
- 12 Stortingsmelding 14. Nye oppgaver til større kommuner (2014-2015)
- 13 Kommuneprotosisjonen S95 Kommunereformen, K-styret sak 42/14
- 14 Kommunereform - "Gildeskål erklæringen" K-styret sak 62/14
- 15 Brev fra KMD oktober 2015
- 16 Notat fra drøftingsmøte Meløy, Gildeskål og Rødøy 260116
- 17 Særutskrift Kommunereform, Intensjonsgrunnlag kommunesammenslåing, kst 010316
- 18 Kommunereform, Intensjonsgrunnlag kommunesammenslåing
- 19 Særutskrift Kommunereformen, Rådmannens vurdering av 0-alternativet, kst 010316
- 20 Kommunereformen, Rådmannens vurdering av 0-alternativet, vedlegg til kst 010315
- 21 Referat møte forhandlingsutvalg 8. april 2016
- 23 Særutskrift Kommunereformen, Rådmannens vurdering av 0-alternativet - tilleggssak, kst 190516
- 23 Intensjonsavtale Bodø, Saltdal, Steigen, Gildeskål, Værøy, Røst, Rødøy

Bakgrunn for saken:

Det er besluttet av regjeringen å gjennomføre en kommunereform. Stortinget har stilt seg bak dette. I arbeidet med kommunereformen er det stilt en del krav til hva kommunene skal gjøre. Gildeskål kommune har gjennomført alle de tiltak og prosess skritt som regjeringen har lagt opp til at kommunene skal gjøre.

Gildeskål kommune gjorde allerede i juni 2014 det viktige retningsvalget. Kommunestyret bestemte da at dersom Gildeskål kommune skulle slå seg sammen med en annen kommune skulle det være med Bodø. Det ble gjennomført en omfattende prosess der de politiske partier hver for seg laget en oversikt over hva de mente var de viktigste momentene kommunen skulle ha med i en prosess med sammenslåing med Bodø. Dette ble sammenfattet og senere kalt Gildeskål erklæringen.

Gjennom Salten regionråd deltok Gildeskål kommune i et stort arbeid der det ble vurdert å slå alle de 9 Saltenkommunene sammen, dette arbeidet er senere kalt BDO-rapporten. Denne rapporten er dels orientert om i kommunestyret og dels brukt som sammenligning i rådmannens utredning av 0-alternativet.

Formannskapet i Gildeskål kommune har deltatt i et felles formannskapsmøte i januar 2016 med Meløy og Rødøy kommune for å finne ut om det var grunnlag for også å vurdere dette alternativet. Formannskapet vurderte det slik at de ville følge kommunestyrets vedtak fra 2014 og ikke gjøre en utredning om Meløy/Rødøy alternativet.

Rådmannen har levert sin utredning av 0-alternativet. Dette er en vurdering av kommunens evne til å stå alene inn i fremtiden i forhold til de 10 kriteriene det regjeringsoppnevnte ekspertutvalget anbefalte som vurderingskriterier for en kommunes evne til å oppfylle de fire rollene en kommune har. Rådmannens konklusjon er at Gildeskål kommune kan stå alene inn i fremtiden.

Gildeskål kommunestyre har oppnevnt et forhandlingsutvalg bestående av formannskapet og de partiene i kommunestyret som ikke er i formannskapet og de ansattes organisasjoner. Dette forhandlingsutvalget har gjennomført forhandlinger om kommunesammenslåing med Bodø og 5 andre kommuner. Resultatet av disse forhandlingene er at det foreligger en signert intensjonsavtale og en politisk plattform for en ny kommune. Det er også utarbeidet et intensjonsgrunnlag til den politiske plattformen. Da det ble kjent at også flere kommuner ønsket å vurdere om de skulle slå seg sammen med Bodø kommune fremmet rådmannen en sak for å få avklart om dette påvirket Gildeskål kommunestyret sitt vedtak fra 2014. Kommunestyret bekreftet at det fortsatt var Bodø kommune som var det eneste alternativet, selv om også andre kommuner slo seg sammen med Bodø kommune samtidig.

Kommunen har fortløpende orientert innbyggerne om prosessen. Alle saksfremlegg og alle dokumenter er lagt ut på kommunens hjemmeside og det er orientert via Facebook.

Kommunen har etter at intensjonsavtalen ble ferdig gjennomført fem folkemøter. På folkemøtene har det blitt redegjort for 0-alternativet og den politiske plattformen i intensjonsavtalen. Innbyggerne har fått anledning til å stille spørsmål og komme med alle typer av synspunkter. Alle de politiske partiene har deltatt på folkemøtene og gitt sitt syn på saken.

Kommunen avholder også folkeavstemming. Resultatet av denne er ikke kjent når denne saken skrives. Men resultatet av folkeavstemmingen vil være kjent før formannskapet behandler saken.

Kommunestyret skal fatte et vedtak om sammenslåing eller ikke innen 30. juni 2016 og saken legges nå frem for politisk behandling og endelig avgjørelse innen fristen.

Vurdering:

Gildeskål kommune har arbeidet med denne prosessen i nærmere to år. Det har blitt gjennomført flere prosesser på mange arenaer. Det finnes en betydelig mengde analyser og dokumentasjon som løpende er blitt offentliggjort. Rådmannen tør påstå at saken er tilstrekkelig opplyst og moden for en avgjørelse i kommunestyret.

Kommunestyret kan enten beslutte at Gildeskål kommune skal fortsette som egen selvstendig kommune eller beslutte at Gildeskål kommune skal slå seg sammen med Bodø kommune. Rådmannen har derfor foreslått to alternative vedtak i denne saken.

Konklusjon:

Gildeskål kommune skal fatte et vedtak om retningsvalg. Det er kun to alternativer og rådmannen har derfor beskrevet to alternative forslag til vedtak.

Rådmannens vurdering av 0- alternativet – at Gildeskål kommune består som egen kommune

Innholdsfortegnelse

Forord	4
Innledning.....	5
1. Tilstrekkelig kapasitet	8
Rådmannens vurdering:.....	8
BDOs vurdering:	8
Delkonklusjon tilstrekkelig kapasitet:	8
2. Relevant kompetanse.....	9
Rådmannens vurdering:.....	9
BDOs vurdering:	10
Delkonklusjon relevant kompetanse:	10
3. Tilstrekkelig distanse.....	11
Rådmannens vurdering:.....	11
BDOs vurdering:	11
Delkonklusjon tilstrekkelig distanse:	11
4. Effektiv tjenesteproduksjon.....	12
Rådmannens vurdering:.....	12
BDOs vurdering:	12
Delkonklusjon effektiv tjenesteproduksjon:.....	12
5. Økonomisk soliditet	13
Rådmannens vurdering:.....	13
BDOs vurdering:	15
Delkonklusjon økonomisk soliditet:.....	15
6. Valgfrihet.....	16
Rådmannens vurdering:.....	16
BDOs vurdering:	16
Delkonklusjon kriteriet valgfrihet	16
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder.....	17
Rådmannens vurdering:.....	17
BDOs vurdering:	17
Delkonklusjon funksjonelle samfunnsutviklingsområder	18
8. Høy politisk deltakelse	19
Rådmannens vurdering:.....	19
BDOs vurdering:	19
Delkonklusjon høy politisk deltakelse	20

9.	Lokal politisk styring.....	21
	Rådmannens vurdering:.....	21
	BDOs vurdering:	21
	Delkonklusjon lokal politisk styring:	21
10.	Lokal identitet.....	22
	Rådmannens vurdering:.....	22
	BDOs vurdering:	22
	Delkonklusjon lokal identitet:	23
11.	Nye oppgaver	24
	Arbeidsrettede tiltak	24
	Hjelpemidler	24
	Arbeids- og utdanningsreiser.....	24
	Tannhelsetjenesten	24
	Habilitering og rehabilitering	24
	Psykisk helse – distriktpspsykiatriske sentre, DPS	24
	Notarius publicus’ vigsler og notarialbekreftelser	24
	Klima- og miljøforvaltning	24
	Det boligsosiale området – tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til, tilpasning av bolig.....	25
	Idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av svømmeanlegg	25
	Tilskudd til frivilligsentraler	25
	Videregående opplæring.....	25
	Skoleskyss	25
	Utvalgte kulturlandskap i jordbruket.....	25
	Tilskudd til verdensarvområdene	25
	Nærings- og miljøtiltak i skogbruket.....	25
	Tilskudd til tiltak i beiteområder	25
	Kollektivtransport.....	25
	Lokal nærings- og samfunnsutvikling.....	25
	Delkonklusjon nye oppgaver.....	26
12.	Konklusjon	27
	Økonomisk soliditet:	27
	Relevant kompetanse:.....	27
	Tilstrekkelig kapasitet:	27
	Litteraturliste og referanser	28

Forord

Stortinget har vedtatt at det skal gjennomføres en kommunereform. Rådmannen er gjennom kommunelovens § 23 nr. 2 pålagt å utrede sak om kommunereform i Gildeskål og legge denne frem til politisk behandling.

Denne utredningen utreder 0-alternativet, altså om Gildeskål kommune kan stå alene i fremtiden eller bør slå seg sammen med en annen kommune. Skal Gildeskål kommune slå seg sammen med en annen kommune har kommunestyret vedtatt at det skal være Bodø kommune.

Utredningen er bygget opp slik at hvert av de 10 kriteriene regjeringens ekspertutvalg har utarbeidet som kjennetegn på en robust kommune blir vurdert. Kriteriene angir hva som skal til for at en kommune på en god måte skal kunne ivareta sine roller og oppgaveløsningen knyttet til disse.

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 Gildeskål kommune i forhold til kriteriet
- BDOs drøfting og vurdering av kriteriet
- Rådmannens delkonklusjon om hvorvidt Gildeskål kommune er robust i forhold til kriteriet

Summen av rådmannens delkonklusjoner for hvert kriterium leder frem til en hovedkonklusjon om hvorvidt Gildeskål 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 til alene å møte fremtiden. BDOs løsninger på utfordringene avdekket i delutredningene A-D er som regel at en større kommune ikke vil ha problemet eller at problemet blir mindre. I rådmannens utredning har vi også sett på de områdene der BDO påpeker at Gildeskål kommune skiller seg ut, eller er mer eller mindre berørt av en utfordring enn de andre. I rådmannens utredning av 0-alternativet er det helt nødvendig å vise til Gildeskål kommunes egenart på godt og vondt, for å få frem et reelt politisk beslutningsgrunnlag.

Gildeskål, 5.2.2016

Helge D. Akerhaugen

Rådmann

Innledning

Stortinget har sluttet seg til følgende overordnede mål for reformen som vil være førende for kommunens arbeid:

- Gode og likeverdig 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; bl.a. gode skoler, pleie og omsorg når vi blir eldre og 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: Barn som trenger barnevernet, rusavhengige, mennesker med psykiske helseutfordringer og de som faller utenfor.

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 kommunereform har satt opp ti kriterier for kommunene – som alle kommuner må 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 bredde i kompetansen. Manglende kapasitet og kompetanse er også fremhevet som utfordringer for at kommunen skal ivareta sine roller som samfunnsutvikler og myndighetsutvikler. Innenfor kommunens rolle som demokratisk arena kan en kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte, bedre den politiske styringen og utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet. Av hensyn til lokal-demokratisk styring er det avgjørende at kommunen selv kan sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og ikke er avhengig av samarbeid eller hjelp fra andre.

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 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.

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.

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 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.

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.

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:

Generelt har Gildeskål kommune tilstrekkelig kapasitet til å løse oppgavene kommunen har, men over år har en villet politikk redusert de administrative ressursene betydelig. Dette fører til at kapasiteten i perioder og innen enkelte områder ikke er tilstrekkelig, noe som gjør at det i perioder tar tid før saker blir behandlet ferdig. På den annen side prioriteres det hardt på hva kommunen skal delta på. Dette går blant annet ut over nasjonale høringer og andre undersøkelser der kommunen blir bedt om å komme med svar/synspunkter og i saker der kommunen kan velge bort å utrede eget syn på den aktuelle 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 innkjøps-samarbeidet i Salten og kommunen har knyttet til seg en advokat som bistår i de fleste arbeids- og avtalerettslige spørsmål. I forhold til eiendomsskatt og kraftområdet er det en tilsvarende løsning med et annet advokatkontor. På områder som f.eks. brann og renovasjon er kapasitet og kompetanse løst gjennom interkommunalt samarbeid under Salten regionråd.

I forhold til det vi kan kalle daglige eller ordinære tjenester har virksomhetene rapportert ulikt. I perioder er det få søkere til viktige stillinger inne pleie og omsorg og det kan være krevende å få ansatt tilstrekkelig med folk. Tilsvarende på undervisningsområdet. Det er i perioder vanskelig å rekruttere ledere, mens det ser ut til at det er god søkning til ordinære undervisningsstillinger. På administrasjonsområdet er det mange søkere på f.eks. ingeniørstillinger, men innstilte trekker seg på grunn av ikke-konkurransedyktig lønn, eller blir avvist på grunn av manglende norskkunnskaper. Utfordringene med rekruttering kan bli store om 4-5 år, da mange ansatte vil gå av med pensjon samtidig over en kort periode.

BDOs vurdering:

BDO har behandlet dette kriteriet i sluttrapporten, i delutredning A kap. 5.2 og i delutredning B kap. 3. Rådmannen oppsummerer BDOs syn med at en storkommune vil ha stordriftsfordeler og ikke ha nevneverdige utfordringer med tilstrekkelig kapasitet. Med større fagmiljøer vil det også være enklere å rekruttere nye medarbeidere. En viktig faktor er at den store kommunen har mye større muligheter til å håndtere uforutsette ting som påvirker kapasitet, slik som sykefravær, vakanser i stillinger og store uvanlige saker.

Delkonklusjon tilstrekkelig kapasitet:

Generelt mener rådmannen at Gildeskål kommune har tilstrekkelig kapasitet, men kapasitet varierer og i perioder er den strukket og ting tar tid. Prioriteringer gjør at vi klarer å levere på de viktige områdene. Det alvorlige er at for mange, særlig ledere, er det ikke tid til langsiktig arbeid og utvikling av mer effektive arbeidsmetoder for å møte krav som kommer i fremtiden. Dette påvirker samfunnsutviklerrollen kommunen har. Rådmannen mener allikevel at utfordringene på kapasitet er et resultat av politikken de senere år. Det betyr at situasjonen kan endre seg ved en annen og ny politisk prioritering. Ved å opprettholde viktige kommunale samarbeid og kjøp av tjenester slik vi gjør i dag, vil kommunen kunne stå alene dersom det er politisk vilje til å prioritere administrative ressurser for å opprettholde en tilstrekkelig kapasitet til å løse oppgavene på en effektiv og god måte.

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 lokal-demokratisk styring er det avgjørende at kommunen selv kan sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og ikke er avhengig av samarbeid eller hjelp fra andre. (Ekspertutvalget des14)

Rådmannens vurdering:

Se også .kriterium 1 over

Kommunen utreder saker selv og det innenfor de aktuelle frister. Sakene er tilstrekkelig bredt utredet og det legges frem et godt beslutningsgrunnlag for politikken. De aller fleste saker vedtas enstemmig. Debattene i kommunestyret tyder det på at det er nyanser som medfører at vedtak ikke blir enstemmig. Få om noen saker sendes tilbake til administrasjonen fordi de ikke er tilstrekkelig utredet.

Noen ganger, når det er hensiktsmessig, deltar kommunen i en type felles saksutredning. Dette skyldes ikke manglende kapasitet, men heller at samarbeidende kommuner skal gjøre like vedtak. Dette gjelder spesielt samarbeidet i Salten regionråd.

Det kreves kompetanse for å utrede saker på egen kjøll. Foruten spesialistkompetanse kreves det en type bredde- og generalistkompetanse i administrasjonen. Den kan noen ganger være vanskelig å rekruttere.

Tabellen nedenfor viser antall utlysninger og antall søker på hver stilling i 2015.

Tjenesteområde	Type stilling	Antall utlysninger	Antall søkere
Fellesadministrasjon	Rådmann 100 %	1	13
	Økonomisjef	1	3
	Økonomimedarbeider	1	12
	Servicemedarbeider	1	13
Oppvekst og kultur	Undervisningsstillinger skoleåret 2015/2016 *) – fast 880 %, vikariat 630 %	1	63
	Pedagogisk leder Sandhornøy skole og barnehage – 100 %	2	5
	Rektor Sørarnøy barne- og ungdomsskole - 100 % vikariat	2	2
	Rektor Storvik oppvekstsenter - 100 %	2	3
	Pedagogiske ledere, Inndyr barnehage -300 %	3	8
	Undervisningsstilling – Newton, 40 %	1	1
Pleie og omsorg	Sykepleier – fast 350 %, vikariat 90 %	2 + fast hjemmeside	2
	Vernepleier, 100 % Miljøterapitjenesten	2 + fast hjemmeside	2
	Miljøarbeider- 50 %, dagsenter	1	3
	Helsefagarbeider – faste helge-stillinger +	2	13

	50 % *)		
	Avdelingsleder, Åpen omsorg øyene, 100 %	1	2
Helse og sosial	Kommunelege II	1	3
	Miljøarbeider/sosialfaglig saksbeh. i flyktningetjenesten – 100 %	1	9
	Folkehelse-/frisklivskoordinator	1	17
Plan og utvikling	Prosjektleder VVA – 100 % 3 år	2	16
	Byggesaksbehandler	1	9
Gildeskål Eiendom KF	Vaktmester – 100 %	1	7
	Renholder – 50 %	1	3

Tabellen viser at det er på spesialist- og lederområdet det er færrest søkere. Det er også i disse stillingene kommunen har lavest toleranse mht. språkferdigheter, muntlig og skriftlig. Det har blant annet vært merkbart innen plan og utvikling, som til tross for stort antall søkere ikke får tilsatt noen.

Det er på området kompetanse kommunen er mest sårbar. For å dekke mange fagområder og oppgaver må en ha medarbeidere med stor breddekompetanse. Dette får vi som regel til på ledersiden, men konsekvensen er at vi har kompetente ledere som også benyttes som avanserte saksbehandlere. Det medfører at vi mister noe kapasitet på ledersiden i disse stillingene (se også kriterium 1).

Det er få ansatte på hvert område. Derfor blir det begrenset med fagmiljø og mulighet for faglig utvikling internt.

BDOs vurdering:

BDO har behandlet dette kriteriet i sluttrapporten, i sin delutredning A kap. 5 og i delutredning B kap. 3. Konklusjonene er tilsvarende det som er gitt under kriterium 1 over. Det er igjen stordriftsfordelen som løser kompetanseutfordringen. Det er lettere å rekruttere til en storkommune og det blir større fagmiljøer. Brede kompetanse 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:

Det er i perioder utfordringer for en mindre kommune å skaffe relevant kompetanse. Når man lykkes med det vil slike personer ofte bli brukt til saker mot yttergrensen av sin kompetanse og kapasitet fordi det ikke er noen andre å spille på. Det er en lederutfordring å bruke de ansattes kompetanse riktig og til riktig tid. Lederen er ofte selv en slik person, og tid som skulle vært brukt til effektiv styring av saksbehandlerressurser og utvikling blir brukt til noe annet.

På den annen side så konkluderer BDO med at alle persontjenester skal leveres der personen er. Det betyr at spedbarnskontrollen i Gildeskål skal skje av helsesøster i Gildeskål. Det betyr også at skole, barnehage og sykehjemstjenester skal leveres i Gildeskål. Det er derfor relevant å spørre om det egentlig blir noen forskjell, og blir det større fagmiljøer og blir det lettere å rekruttere i en stor kommune når de fleste ansatte allikevel vil ha arbeidssted Gildeskål hver dag.

Gildeskål kommune er rimelig ajour med alt pliktig planverk inkludert kommuneplanen. Rollen som samfunnsutvikler er godt i varetatt til tross for beskrivelsen av kapasitet i kriterium. 1 over og beskrivelsen av kompetanse her. Administrative ressurser er samtidig et politisk spørsmål og ressursen kan raskt bedres dersom politikken ønsker å styrke denne. Kommunen må derfor sies å ha relevant kompetanse til å møte fremtiden som egen kommune.

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:

Gildeskål samfunnet har mange ressurspersoner som er aktivt deltagende på mange områder. Dette medfører at noen personer går igjen i ulike roller. Dette kan ved første øyekast synes å reise habilitetsproblemer. Det er ikke ofte at spørsmålet om habilitet blir reist i kommunestyret, formannskapet eller politiske utvalg. Dette skyldes at politikken i Gildeskål har klart både å fordele verv/oppgaver fornuftig og at politikerne selv avklarer med ordfører om deres habilitet.

Politikken i Gildeskål er videre helt tydelig på rolleavklaringen mellom administrasjon og politikk. Ordfører tar rutinemessig opp med rådmannen behovet for å drøfte enkeltspørsmål med saksbehandlere.

Rådmannen har gjennomført en undersøkelse blant virksomhetslederne (tilsvarende kommunalsjefer) og tilbakemeldingene er at det ikke oppfattes å være noe problem med tilstrekkelig distanse. Det eneste området som har rapportert negativt på dette punktet er oppvekst og kultur. På små skoler kan det være en utfordring at ansatte er fagperson, foreldre, aktiv i tillitsvalgtoorganisasjoner og aktiv i lokalmiljøet ellers.

Rådmannen har og gjennomført en undersøkelse blant enkelte næringsaktører som bruker byggesak mye. Tilbakemeldingen er at saksbehandlingen i kommunen er på et faglig høyt nivå og profesjonell. Det fremholdes at veiledningen i regelverk er god og at dette er viktigste årsak til at byggesak blir raskt behandlet.

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.

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 gjennomsløste 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. Det at Gildeskål kommune har få problemer med dette i dag er ikke det samme som at det ikke vil oppstå i fremtiden. Det vil derfor være avgjørende at dette blir vurdert i alle sammenhenger, ved valg til medlemmer i råd og utvalg og representanter i ulike sammenhenger. Dessuten må det være en åpen dialog om temaet. Ansatte må være bevisst denne problemstillingen hele tiden. BDOs vurdering er også at gjennomsløstheten i små kommuner er stor og at dette kan avhjelpe utfordringen. I vurderingen om Gildeskål kommune skal stå alene i fremtiden, er tilstrekkelig distanse et utfordrende punkt, men ikke avgjørende.

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. (Eksperutvalget des14)

Rådmannens vurdering:

Det alt vesentlige av kommunens tjenesteproduksjon er tjenester til person gjennom livsløpet. Tjenester til person leveres fra fødsel med oppfølging av nyfødte, til en verdig avslutning av livet på sykehjem/hjemme. Underveis i livsløpet har vi bl.a. barnehage, skole, omsorgs-, sosial- og helsetjenester. Disse tjenestene har som fellesnevner at de må leveres der folk bor.

Alle kommunens tjenester er i budsjett og økonomiplanen budsjettetert som rammeområder. Innenfor kommunens tjenesteområder er det i Gildeskål politisk avklart at det skal være en desentralisert struktur. Konsekvensen av dette er at kommunen har begrensede muligheter til å skape og utnytte en type stordriftsfordeler lokalt. Et politisk vedtak kan gjøre om på dette. Det er mulig å effektivisere ved å endre tjenestestrukturen både innen skole/barnehage og pleie/ omsorg.

Gildeskål kommune har alle tjenester innen administrasjon og kommuneplanområde, slik alle kommuner har. En større kommune har potensiale til å drive dette mer effektivt ifølge eksperutvalget. På disse områdene får Gildeskål en type smådriftsulempe fordi kommunen må ha disse tjenestene, og dermed også får kostnadene. På den annen side har kommunen også noen 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.

BDOs vurdering:

BDO behandler dette kriteriet i sin sluttrapport kap. 6 og i delutredning B kap. 1.3 og 3. BDO finner at det er begrenset med stordriftsfordeler, om noen, ved en kommunesammenslåing når det gjelder barnehage, skole, pleie- og omsorgstjenester. 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, men BDO sier også at på områder som f.eks. barnevern er små kommuner ofte svært gode, noe som stemmer for Gildeskål kommune.

Delkonklusjon effektiv tjenesteproduksjon:

En kommune bør alltid søke å effektivisere sin tjenesteproduksjon. Gildeskål har en ekstern vurdering av effektivitet (Bedriftskompetanse 2014) og konklusjonen her er at kommunens drift er effektiv. Skal det effektiviseres ytterligere må strukturen innen skole og pleie/omsorg endres, slik at man får tatt ut stordriftsfordeler lokalt. Ved en kommunesammenslåing kan man gjennomføre effektiviseringer innen administrasjon og ledelse og kanskje noe på tekniske tjenester. Økonomiske virkninger av dette vil være små i forhold til kommunens totale budsjett. I og med at det er lite sannsynlig at man klarer å få effektivisert driften og tatt ut stordriftsfordeler som følge av en kommunesammenslåing, bør dette kriteriet tillegges mindre betydning. Derimot har argumentet betydning om kommune vil stå alene. Kommunen kan selv gjennomføre nettopp de samme strukturendringene og effektivisere driften. Dette vil styrke kommunens mulighet til å stå alene langt inn i fremtiden. Det er altså ikke avgjørende å slå seg sammen til en større kommune for å få gjennomført dette.

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. (Eksperutvalget des14)

Rådmannens vurdering:

Gildeskål kommunes økonomiske situasjon er på mange måter annerledes en det som er vanlig blant kommuner. Det er politisk besluttet å ha en desentralisert struktur, og dermed kostbar drift, på skole/oppvekst og pleie/omsorg. Disse to områdene utgjør mer enn 67 % av driftsbudsjettet. I forbindelse med ekstern gjennomgang av disse områdene (Bedriftskompetanse 2014), er de blitt beskrevet som drift med høy effektivitet og høy kvalitet på tjenestene. Driftsbudsjettet er presset, men det er etablert gode og funksjonelle rutiner for økonomirapportering og kommunen har dyktige ledere som utøver god budsjettdisiplin. Kommunen har også gode funksjonelle rutiner for planlegging, noe som reduserer risikoen for uforutsette hendelser som skaper sjokk i økonomien. Dersom det allikevel skjer endringer, har kommunen et stort potensiale for strukturendring som vil frigjøre budsjettmidler. Dette er allerede utredet og kan iverksettes. Virkningen vil blant annet være større og færre skoler og større og færre eldrecenter. Om det påvirker kvaliteten vil det sikkert være mange meninger om, men det er gjennomførbart og tjenestene vil fortsatt bli levert på et høyst akseptabelt nivå.

Driftsregnskapet for kommunen viser at kommunen går med overskudd alle år unntatt 2012 (fra årsberetning 2014 tall i MNOK).

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Netto driftsres.	5 090	7 660	17 689	3 886	2 235	-3 830	2 885	15 060

Økonomiplanen frem til 2019 (vedtatt i kommunestyret 10.12.2015) viser at kommunen går med overskudd i hele planperioden.

Fylkesmannens råd er at kommunene bør bestrebe seg på å ha et netto driftsresultat over tid på 3-5 %. Ved å ha et positivt netto driftsresultat over tid vil kommunene være i stand til å etablere frie fondsmidler for å håndtere nye muligheter og ikke minst svingninger i kommunens utgiftsnivå.

	2016	2017	2018	2019
Anbefalt (3 %)	7 206 270	6 900 899	7 104 899	7 104 899
Faktisk	1 205 488	6 426 538	4 060 538	3 736 538
Differanse	6 000 782	474 361	3 044 361	3 368 361

Det er hvert år i hele økonomiplanperioden budsjettet med positivt netto driftsresultat. Men det er lavere enn fylkesmannens laveste anbefalte nivå på 3 %. Teknisk beregningsutvalg (TBU) mener at kommunene kan klare seg med 2 % etter at ikke all mva-kompensasjon for investeringer føres i driftsregnskapet, dette utgjør drøyt 1%-poeng av driftsinntektene.

Departementet har sendt ut forslag til nytt inntektssystem (IS) for kommunene. Departementet legger opp til å presentere det nye inntektssystemet i kommuneproposisjonen for 2017. Høringsnotatet presenterer forslag til nye kostnadsnøkler og endringer i de regionalpolitiske tilskuddene.

Forslaget til nytt inntektssystem tar hensyn til kommuners geografiske ulemper, noe som gjelder Gildeskål kommune:

1. **Smådriftsulemper til tjenester vil fortsatt kompenseres**
2. **Smådriftsulemper på kommunenivå vil ikke lenger bli sett på som en fullt ut frivillig kostnad og kompenseres dermed ikke fullt ut**
3. **Strukturkriteriet benyttes for å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og graden av frivillighet**
4. **Ved hjelp av strukturkriteriet differensieres kompensasjonen for smådriftsulemper i basistilskuddet som del av utgiftsutjevningen**
5. **De regionalpolitiske tilskuddene endres (Nord-Norge tilskuddet)**

De regionalpolitiske tilskuddene endres og det samme skjer med skatteelementet i IS. Hvor store endringene totalt sett blir for Gildeskål kommune er det ikke godt å gjøre rede for pr dato. Basert på det vi vet per januar 2016 har vi fått KS til å gjøre en beregning for Gildeskål kommune. Denne beregningen viser at Gildeskål vil få en redusert inntekt på 1 153 kr. per innbygger som følge av endringer i kriteriene. Samtidig får kommunen en endring som følge av det nye strukturkriteriet med økt inntekt per innbygger på 539 kr. Netto blir endringen en redusert inntekt på 615 kr. per innbygger eller ca. 1 250 000 kr om man legger 2037 innbyggere til grunn, slik KS har gjort. Kommunens inntektsbudsjett for 2016 er på 223 756 512 kr, og den foreløpig beregnede endringen i IS blir da en redusert inntekt på 0,56 %. I økonomiplanen ser man at en slik inntektsnedgang fra 2017 ikke har nevneverdig betydning da kommunens utgiftsbudsjett for 2017 har betydelige reduksjon (9,4 MNOK) som følge av engangsutgifter i 2016 som ikke videreføres. Det er ikke mulig å gjøre bedre beregninger på det nåværende tidspunkt, men foreløpig ser det ut til at Gildeskål kommune kan håndtere endringene i inntektssystemet uten særlig dramatik. Rådmannen tør antyde at det økonomiske elementet blir en mindre viktig del av kommunestrukturvurderingene enn vi til nå har trodd.

På den annen side har kommunen betydelige finansielle muskler etter salget av energiaksjer. Kommunen har et ubundet kapitalfond på 280 MNOK og dette er større enn det kommunen har i gjeld. Kommunen har store investeringsmuligheter og disse blir brukt. Kommunen investerer i lokal infrastruktur (vei, vann, høyhastighetsbredbånd og 4G mobildekning), næringsstomter og næringsutvikling og boligstomter. Dette gir også resultater i form av nye næringsetableringer og befolkningsvekst. Gildeskål kommune har vekst i befolkningen og iflg. SSB har kommunen nå 2.047 innbyggere. Prognosen ved utløpet av 2017 er 2044 og dette er allerede nådd. Over tid vil dette påvirke rammeoverføringer og skatteinntekter. Forslaget til kriterier i nytt inntektssystem ser fortsatt ut til å ivareta kommuner av Gildeskåls type. Kommunen får høy uttelling på det nye strukturkriteriet på grunn av de store avstandene, og signalene er at kommunen kan ha en forventning om rammeoverføringer rundt dagens nivå.

Økonomiplanen legger videre til grunn at kommunens satsing på næringsutvikling i Sundsfjord trolig vil gi 150 nye innbyggere i løpet av 2017. Dette vil gi utslag på beregningen av skatt og rammetilskudd. Forutsatt SSBs prognose for høy folketallsutvikling samt økning av 150 nye innbyggere vil folketallsprognosen se slik ut:

	Prognose			
	2016	2017	2018	2019
0-1 år	38	38	59	60
2-5 år	69	70	91	94
6-15 år	210	209	216	221
16-22 år	169	174	172	163
23-66 år	1096	1098	1201	1210
67 år og eldre	452	455	455	459
Sum folketall	2034	2044	2194	2207

Prognosen er lagt til grunn for beregning av de frie inntektene i økonomiplanperioden.

Prognoser på befolkningsutvikling, næringsutvikling og øvrige mål i økonomiplan 2016-2019 er i samsvar med kommunens kommuneplan, samfunnsdel og arealdel for perioden 2016-2027.

På risikosiden har kommunen plassert hele det ubundne kapitalfondet i markedet. Kommunen har oppnådd betydelig finansiell avkastning, helt opp mot 10 % av driftsbudsjettet. Men regnskapsreglene gjør at dersom markedet går ned kan kommunen måtte bokføre tap som vil påvirke driftsbudsjettet. Budsjettmålet er derfor å avsette midler til en type «risikofond» for å håndtere negative svingninger i markedet. Dette har kommunen så langt ikke lykkes fullt ut med.

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 Gildeskål kommune også rapporterer på 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. Gildeskål kommune kommer dårlig ut på noen og bedre ut på andre. 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. BDO viser at Gildeskål og Beiarn kommuner skiller seg ut positivt på flere områder, men det påvirker ikke BDOs konklusjon nevneverdig.

Delkonklusjon økonomisk soliditet:

Kommunenes økonomi er i utgangspunktet et relativt oversiktlig område fordi fylkesmannen har satt opp en del målekriterier for alle kommuner. Samtidig rapporterer kommunene etter samme system og det blir derfor lett både å hente ut data og sammenligne. Når kommunene rapporterer selv til eget politisk nivå, er dette fulgt av en årsberetning (som også er delvis standardisert) og en fri årsmelding om resultatrapportering. Når BDO peker på at Gildeskål kommune har høy gjeld er det riktig. Når Gildeskål kommune selv rapporterer om sin gjeld, deles gjelden opp i hva som er til investering i og utenfor selvkostområdene. Da fremkommer risikoen ved gjelden på en annen måte i og med at det rapporteres hvor mye gjeld (renter og avdrag) som betales av andre enn kommunen selv. Siden Gildeskål kommune har så stor andel gjeld innenfor selvkostområdet oppfattes gjeldsnivået som komfortabelt, selv om gjelden er høy og dermed slår negativt ut i sammenligninger.

Når BDO viser til at Gildeskål kommune har et høyt vedlikeholdsetterslep er det riktig. Rådmannen har orientert over om den desentraliserte tjenestestrukturen og den krever mange m² som fører til mye vedlikehold og også manglende vedlikehold. Ved endring av tjenestestrukturen blir også vedlikeholdsetterslepet endret.

Gildeskål har betydelig finanskapital og har 165.000 kr i fond per innbygger, mens Bodø har 9.596 kr i fond per innbygger.

Gildeskål kommune har innbyggervækst og ligger foran SSBs prognoser. Gildeskål kommune har en økonomi som finansierer et absolutt akseptabelt tjenestenivå med gode kvaliteter. Prognosene for fremtiden, også hensyntatt nytt inntektssystem, tilsier at Gildeskål kommune har økonomisk soliditet til å stå alene. Det er rom for å effektivisere driften ytterligere gjennom strukturendringer innen skole og pleie/omsorg, jfr. egen utredning, slik at man kan få tatt ut stordriftsfordeler lokalt.

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. Gildeskål kommune har presset driftsøkonomien helt ned på et minimum. De tjenestene som leveres er i tråd med det som er lovpålagt og knapt noe mer enn det på de fleste områder, og valgfriheten blir da begrenset.

BDOs vurdering:

BDO har behandlet dette kriteriet i sluttrapporten særlig i 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 stordriftsfordeler kan det være at man kan øke valgfriheten gjennom en kommunesammenslåing. Dette fordi en større enhet har mer tyngde og grunnlag for å etablere nye tilbud som måtte bli etterspurt enn de små kommunene hver for seg.

Delkonklusjon kriteriet 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 penger. I dette perspektivet synes det åpenbart at jo større kommunen er, jo større muligheter har den for å tilby et slikt mangfold som gir innbyggerne valgfrihet. Gildeskål kommune vil neppe kunne tilby noen særlig grad av valgfrihet, selv om det alltid vil kunne tilbys noen varianter og tilpasninger for den enkelte innenfor det tjenestenivået man allerede har. Dersom valgfrihet er et sentralt kriterium vil ikke Gildeskål kunne oppfylle dette ved å stå alene. Samtidig kan man spørre seg hvorvidt valgfriheten reelt sett blir større i en sammenslått kommune, all den tid geografiske avstander består, folk bor der de bor, og valgfriheten når det gjelder tjenestetilbud av effektivitetsmessige grunner ofte plasseres i og gavner sentrum i en sammenslått kommune, jf relativ befolkningsmengde/sentrums tyngdekraft.

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 Gildeskål og Bodø i en BA-region, samme som forrige vurdering i 2002. Deler av Gildeskål kan sies å inngå i en felles bo og arbeidsmarkedsregion (BA region) med Bodø, men for deler av kommunen blir det kunstig å hevde dette når reisetid tas med i vurderingen. At folk i Gildeskål i stor grad benytter servicefunksjoner i Bodø (felles BAS-region) er mer et uttrykk for at det er der dette finnes og folk har over tid vent seg til og akseptert reisetiden.

Gildeskål kommune er meget opptatt av bomiljø, boligutvikling og næringsutvikling og legger til rette for etableringer av boliger og ny næring. Gitt at samferdselsspørsmålet blir løst, kan man tenke seg at en ny storkommune vil utvikle boligområder i Gildeskål fordi det rett og slett ikke er plass til alt i byen, eller det ønskelig med flere boliger i mer landleige og sjø-nære områder. Med de geografiske utfordringene som er, blir det vanskelig å mene noe kvalifisert om dette vil bli bedre i en ny storkommune. Gildeskål kommune grenser til en bykommune, men ikke til et byområde, til det er det for mye fjell og hav i mellom som skaper praktiske reiseutfordringer. Uten at gjøres konkrete politiske grep kan man ikke betrakte Gildeskål og Bodø som en funksjonell samfunnsutviklingsenhet.

Gildeskål kommune har gode rutiner på arbeidet med samfunnsplanlegging. Kommunen er ajour og i avslutningsfasen på ny kommuneplan, både arealdel og samfunnsdel. I drøftingen av dette kriteriet er det interessant å merke seg at årsaken til at kommunen nå er forsinket, er at Nordland fylkeskommune ikke har kapasitet til å overholde fastsatte frister, men har bedt om betydelig forlengelse av frist. Ingen andre høringsinstanser hadde behov for det. En av årsakene til at Gildeskål er ajour med sitt planverk er smådriftsfordelen. Kommunen har en liten organisasjon som raskt kan snu seg rundt. Det er betydelig lokalkunnskap hos saksbehandlerne og befaringer gjennomføres raskt og effektivt med minimal tidsbruk. Kontakten med grunneierne er meget god og bidrar til gode løsninger for alle parter.

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 Gildeskål kommune slår seg sammen med Bodø. Men man kan tenke seg at «gamle» Gildeskål ville få større tyngde i samtaler om samferdselstilbudet med fylkeskommunen om det var Bodø med sine innbyggere som snakket, og ikke Gildeskål alene som nå.

BDOs vurdering:

BDO behandler dette kriteriet i sluttrapporten, i delutredning A kap. 5 og 6 og i delutredning C kap. 2. BDO har ikke vurdert dette kriteriet spesifikt, men de henviser til betydingen 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 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 enkeltkommuner selv er egen BA-region. I denne inndelingen er Gildeskål og Bodø en BA-region.

Delkonklusjon funksjonelle samfunnsutviklingsområder

At Gildeskål kommune og Bodø kommune ikke utgjør noen særlig reell BASregion er et 2016 faktum. I et 30-40 års perspektiv kan man tenke seg at dette blir annerledes. Om Bodø utvikler seg østover mot Tverlandet og sør mot Saltstraumen og det her blir utbygd flere servicefunksjoner med tilhørende arbeidsplasser, endres dette. De nordøstlige delene av Gildeskål vil da kunne ha en nærmere tilknytning rent praktisk til denne delen av Bodø. Det viktige spørsmålet blir da om en kommunesammenslåing vil kunne fremskynde en slik utvikling. Til tross for dette vil store deler av Gildeskål fortsatt ha de samme avstandsutfordringene, selv om de vil bli noe mindre.

På plansiden og ikke minst kapasitetsmessig, er det fortsatt ikke noen entydig løsning med en ny storkommune. Smådriftsfordelen gir en effektivitet som ikke like lett blir tatt vare på i en ny storkommune. Det er også usikkert om en ny storkommune vil avhjelpe manglende kapasitet i Nordland fylkeskommune, slik at de blir i stand til å overholde fristene som settes i forbindelse med kommuneplanarbeidet. Den nye storkommunen vil ha det samme arealet som de gamle sammenslåtte kommunene med de samme problemstillingene.

Rådmannen ser ingen kapasitets- eller kompetansemessige grunner til at en kommunesammenslåing skulle gi en bedret situasjon for Gildeskål kommune på dette området. Gitt en regional utvikling som beskrevet over og at Gildeskål kommunes innlemming i en ny storkommune kan påvirke utviklingen og kanskje få fart på utviklingen, ikke minst innen samferdsel, så vil en kommunesammenslåing i et 30-40 års perspektiv være positivt.

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:

Det er lagt til rette for et aktivt lokaldemokrati i Gildeskål. Det er 6 lokalutvalg i kommunen. Dette sikrer en bred politisk medvirkning på krets nivå. Disse utvalgene har en grunnfinansiering med et fastbeløp likt for hvert utvalg og i tillegg et beløp per innbygger. Lederen av hvert lokalutvalg har i tillegg en godtgjørelse på 0,6 % av ordførers godtgjørelse. Overføringen til lokalutvalgene er et tilskudd som skal benyttes til ulike nærmiljøtiltak som lokalutvalget ønsker å få gjennomført. Lokalutvalgene deltar ellers med innspill til kommunens planarbeid.

I større prinsipielle saker har kommunen gjennomført folkemøter på skolene. Dette har vært kommuneplaner og omorganiseringssaker innen pleie/omsorg og oppvekst. Politikere og administrasjon blir invitert til møter i lokalutvalgene for å orientere om ulike saker utvalgene har på dagsorden.

Ved kommunestyremøter kan innbyggerne komme og stille spørsmål og ellers kommentere saker de siste 30 minuttene før kommunestyremøtet starter.

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. Ordfører, varaordfører og formannskapetets medlemmer, samt utvalgsledere har ofte og god kontakt med innbyggerne.

Valgdeltakelsen ved kommunevalg i Gildeskål er høyere enn landsgjennomsnittet de siste tre valg. I 2007 var den 3,6 % høyere, i 2009 3,3 % høyere og i 2015 4,4 % høyere enn landsgjennomsnittet. Ved Stortingsvalg ligger valgdeltakelsen ca. 2,8 % under landsgjennomsnittet ved de to siste valg.

Gildeskåls innbyggere er forøvrig engasjert i en rekke lag og foreninger som også kommer med innspill til politikken i Gildeskål. De senere årene har det også vært en merkbar økning i aktiviteten på sosiale medier. Spesielt facebook som har mange ulike grupper der folk 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 peker allikevel på at Gildeskål kommune skiller seg positivt ut på flere områder i forhold til de andre kommunene i Salten.

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 Gildeskål. Vår konklusjon er at dette fungerer og at det er et lokalpolitisk engasjement. Det er få saker som ikke vedtas enstemmig i kommunestyret. Det er heller ikke registrert noen lovlighetsklager på politiske vedtak. BDOs påstand om manglende politisk kompetanse som et problem deles ikke. En analyse av bakgrunnen til politikere i Gildeskål vil vise en variert yrkessammensetning og bred kompetanse både i kommunestyret og i utvalgene. Ved siste kommunevalg ble det rekruttert nærmere 30 % nye representanter. Dette sikrer fornyelse samtidig som kompetanse opprettholdes og overføres til nye representanter. I hovedutvalgene er det også medlemmer uten eget sete i kommunestyret, dette bidrar til rekruttering inn i politikken. Sakslistene fra lokalutvalgene viser at de både tar opp saker som er til behandling i kommunestyret og egne lokale saker for kretsen.

Politisk deltakelse anses ikke å være noen utfordring dersom Gildeskål 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. (Ekspertutvalget des14)

Rådmannens vurdering:

Gildeskål 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 kommunestyret. Barnevern, et område mange kommuner samarbeider om, men som Gildeskål kommune håndterer på egen hånd med egne ansatte, er det heller ikke registrert avvik, klager eller pålegg på fra fylkesmannen.

Gildeskål kommune har et omfattende delegasjonssystem. Det er registrert få, om noen, klager på vedtak fattet av administrasjonen etter fullmakt. Det er heller ikke registrert lovlighetsklager eller klager på vedtak fattet av utvalg etter fullmakt. Det er svært sjelden at et saksfremlegg blir returnert til administrasjonen for ytterligere utredning i den politiske behandlingen. Når det har skjedd har dette vært knyttet til nye opplysninger eller politisk ønske om å behandle flere saker samtidig eller i sammenheng. 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 er helt tydelig hvem som har ansvaret. BDO mener dette er et større problem for de minste kommunene, som Gildeskål, og at det kan løses ved kommunesammenslåing. Ved en kommunesammenslåing vil behovet for interkommunalt samarbeid bli redusert.

Delkonklusjon lokal politisk styring:

Interkommunalt samarbeid reduserer både demokratisk innsyn og kontroll. Når vi ser på hvilke samarbeid Gildeskål kommune deltar i mener rådmannen dette ikke er noe stor utfordring. Dels fordi samarbeidenes aktivitet er service og tjenesterettet, som renovasjon og brann, og dels fordi styringssystemene som Salten regionråd har utviklet sikrer både styring og rapportering fra virksomhetene til politisk nivå.

Dersom Gildeskål kommune velger å stå alene i fremtiden er det ikke forhold i dag som tilsier at kommune vil måtte øke deltakelsen i interkommunale samarbeid. Vi mener at Gildeskål kommune har reell politisk og administrativ kontroll på alle de lovpålagte oppgavene kommune 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, lokalpolitikkerne 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:

Gildeskål kommunestyret har vedtatt at det er Bodø som er den kommunen det er aktuelt å slå seg sammen med, om kommunen skal slå seg sammen med en annen kommune. Det er et naturlig synspunkt som kommer frem i vedtaket. Bodø er byen for Gildeskålfolket. Det er her flyplassen, jernbanen og de store kjøpesentrene ligger. De siste årene har også kulturhuset Stormen og det nye biblioteket kommet til.

Ser vi på Gildeskål med sine fem bygder blir bildet litt mer nyansert. Storvik, sør i kommunen, har nok sin sterkeste tilknytning sørover til Meløy og Ørnes. Det er også mange dagpendlere til Meløy kommune herfra. Arnøyene nord-vest i kommunen har hurtigbåtforbindelse direkte til Bodø og mange Arnøyværingene føler tilknytning til Bodø mer enn til Inndyr, kommunens senter. Nygårdsjøen nord-øst i kommunen ligger sør for Saltstraumen og Tverlandet og er den delen av kommunen som har kortest vei inn til Bodø, ca. en time med bil. Dette gjør det reelt mulig å dagpendle på jobb i Bodø og ellers reise til byen på kveldsbesøk.

Gildeskålsamfunnet er veldig stolt av egen historie. Ofte trekkes både Elias Blix og middelalderkirken frem. Felles historie skaper identitet og når det kommer til stykket er innbyggerne stolte av å være fra Gildeskål. Avisa Nordland har også omtalt Gildeskål kommune som «tøffingen i Salten». Det var ikke uten grunn, kommunen er på mange områder tøffere og setter i gang ting andre kommuner ikke en gang tenker på. Dette er med på å skape identitet hos innbyggerne.

Samtidig er det også hver bygd for seg. Det kommer til uttrykk ved at det er skoler og barnehager i alle bygdene, og eldreomsorgen er nesten tilsvarende desentralisert. Alle bygder skal ha det likt, med like mye asfalt og gatelys osv.

Gildeskål har nesten 3 ganger så mange lag og foreninger per 1.000 innbyggere som Bodø (BDO C 4.2). Dette kan være et uttrykk for sterk lokal identitet og interesse for nærmiljøet.

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 sammenslåtte kommunen. I sluttrapporten blir dette behandlet flere steder under hvert av sammenslåingsalternativene.

Delkonklusjon lokal identitet:

Det er mange tegn i Gildeskålsamfunnet som peker på sterk lokal identitet. Det er høy valgdeltakelse, et betydelig antall lag og foreninger og lokalutvalg i hver bygd. Det er både små og store arrangementer av ulik art rundt omkring i kommunen. Disse arrangementene samler til dels svært mange mennesker og det er et stort antall frivillige som bidrar til at dette kan gjennomføres. Selv om deler av kommunen har en naturlig tilknytning til Meløy kommune i sør, er det allikevel rådmannens oppfatning at de fleste i Gildeskål kommune føler en tilknytning til Bodø. Det er ikke grunn til å tro at det lokale engasjementet blir borte om kommunen slår seg sammen med Bodø kommune. 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 kommunedels/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 i meldingen opp til at kommunene generelt skal få større frihet fra statlig styring. Midler som i dag kanaliseres til fylkeskommunen vil således bli kanalisert til de kommunene som ønsker og 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 15 000-20 000 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 sørge-for ansvaret.

Notarius publicus' 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 publicus myndigheter.

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/introduerte 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.

Skoleskys

Regjeringen foreslår at ansvaret for skoleskysen 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 skoleskys 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 Gildeskål kan vente å få overført om kommunen velger å stå alene. Ved en ev kommunesammenslåing, som vil være med Bodø, kan det påregnes at nye oppgaver kommer til.

Foreløpig er det uklart hvordan slike nye oppgaver skal finansieres. Dette spørsmålet har bare betydning for Gildeskålsamfunnet i en eventuell ny sammenslått kommune. Manglende finansiering av nye oppgaver vil kunne påvirke tjenestetilbudet til innbyggerne i «gamle» Gildeskål kommune.

Dersom kommunen velger å stå alene er det ikke sannsynlig at kommunen får tilført nye oppgaver av særlig omfang. Det er derfor heller ikke sannsynlig at dette vil påføre kommunen nye utgifter eller utfordringer knyttet til å skaffe relevant kompetanse.

12. Konklusjon

Gildeskål kommune skal ta en beslutning om den vil stå alene inn i fremtiden og dette i et 30-40 års perspektiv. Rådmannens vurdering er at ikke alle kriteriene som legges til grunn for å vurdere dette fra ekspertutvalgets side, er like viktige når kommunestyret skal avgjøre spørsmålet. Etter rådmannens syn er det følgende kriterier som må tillegges avgjørende vekt:

1. Kriterium 5 - økonomisk soliditet
2. Kriterium 2 - relevant kompetanse
3. Kriterium 1 - tilstrekkelig kapasitet

De øvrige kriteriene er også viktige, men her har kommunen stor påvirkningskraft selv, da disse kriteriene er nært knyttet til den politiske viljen lokalt til faktisk å gjøre de grep som skal til for å bestå som liten kommune, og utvikle denne rollen i en regional sammenheng.

Økonomisk soliditet:

Gildeskål kommune har innbyggervekst og ligger foran SSBs prognoser. Kommunen har finansielle muskler til både å drive aktiv næringsutvikling og foreta store investeringer langt inn i fremtiden. Gildeskål har en økonomi som finansierer et absolutt akseptabelt tjenestenivå med gode kvaliteter. Det er mulig, med politiske grep, å stramme opp driften gjennom strukturelle endringer. Dette er endringer som allerede er utredet, men ikke gjennomført. Prognosene for fremtiden, også hensyntatt nytt inntektssystem, tilsier at Gildeskål har økonomisk soliditet til å stå alene.

Relevant kompetanse:

Gildeskål kommune er rimelig ajour med alt pliktig planverk inkludert kommuneplan. Rollen som samfunnsutvikler er godt i varetatt. Det fremlegges gode beslutningsgrunnlag for politisk behandling. Kommunen klarer også i de fleste tilfeller å tiltrekke seg god og relevant kompetanse. Kommunen kan allikevel ikke forventes å utvikle større fagmiljøer på alle områder. Administrative ressurser er samtidig et politisk spørsmål og ressursen kan raskt bedres dersom politikken ønsker å styrke denne. Kommunen har relevant kompetanse til å møte fremtiden som egen kommune.

Dersom kommunen velger å stå alene er det ikke sannsynlig at kommunen får tilført nye oppgaver av særlig omfang. Det er derfor heller ikke sannsynlig at dette vil påføre kommunen nye utgifter eller utfordringer knyttet til å skaffe relevant kompetanse.

Tilstrekkelig kapasitet:

Rådmannen mener at utfordringene på kapasitet er et resultat av politiske valg de senere år. Kommunen har den nødvendige kapasitet, men den er knapp, og ting tar i noen sammenhenger lenger tid enn ønskelig. Det betyr at situasjonen kan endres ved en annen og ny politisk prioritering. Ved å opprettholde viktige kommunale samarbeid og kjøp av tjenester som i dag, vil kommunen kunne stå alene dersom det er politisk vilje til å prioritere administrative ressurser, for å opprettholde en tilstrekkelig kapasitet til å løse oppgavene på en effektiv og god måte i et lengre perspektiv.

Oppsummert er rådmannens konklusjon at Gildeskål kommune kan fortsette inn i fremtiden som selvstendig kommune. Dersom kommunen velger å være selvstendig betyr det at kommunen i det alt vesentlige fortsetter som nå. Et slikt valg betyr samtidig at kommunen velger bort å være del av en større drivende regional kraft, som en storkommune vil være, og derigjennom avstår fra å bidra i en utvikling vi i dag hverken kjenner betydningen eller omfanget av.

Litteraturliste og referanser

Egne dokumenter:

- Kommuneplanen med arealdel og samfunnsdel
- Kommunens økonomiplan
- Kommunens årsbudsjett
- Kommunens regnskap, årsberetninger og årsmeldinger
- Spørreundersøkelse i kommunens egne virksomheter

Eksterne analyser og dokumenter:

- Salten regionråds utredning gjennomført av BDO
- Verktøyene på kommunereform.no
- Verktøyene på nykommune.no
- Kriterier for god kommunestruktur – Ekspertutvalgets sluttrapport desember 2014
- Stortingsmelding nr. 14 (2014-2015)

RAPPORT OM NY KOMMUNE

Rapporten gir oversikt over relevante nøkkeltall og utviklingstrekk både for enkeltkommuner og for en ny, sammenslått kommune. Variablene er valgt ut på bakgrunn av tidligere utredninger av kommunesammenslåinger. Ytterligere informasjon finner du på nettsiden www.kommunereform.no (<http://www.kommunereform.no>).

BEFOLKNING OG DEMOGRAFI

Utvikling i innbyggertall

Historisk befolkningsutvikling fra 1972 til 2015 og framskrivning av befolkningsutviklingen i tre ulike alternativ frem mot 2040. Dataene er hentet fra SSB, mer informasjon om de ulike framskrivningsalternativene finnes på SSBs nettsider (<http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkfram>).

For enkelte kommuner finnes det ikke historiske befolkningstall helt tilbake til 1972. Derfor begynner tidsserien for disse kommunene først når data er tilgjengelig.

Per 1. januar 2015 er samlet befolkning i den nye kommunen 52 199.

Kommune	1972	1980	2000	2015
SAMLET	32 809	35 454	43 718	52 199
GILDESKÅL	3 320	2 887	2 351	2 014
BODØ	29 489	32 567	41 367	50 185

Fremskrivninger

2020

Kommune	LAVT	MIDDELS	HØYT
SAMLET	54 281	55 310	56 452
GILDESKÅL	1 984	2 027	2 063
BODØ	52 297	53 283	54 389

2040

Kommune	LAVT	MIDDELS	HØYT
SAMLET	58 388	64 212	73 178
GILDESKÅL	1 786	1 975	2 256
BODØ	56 602	62 237	70 922

Aldersgrupper

Framskrevet utvikling for 6 ulike aldersgrupper. Framskrivningene er basert på SSBs mellomalternativ.

2015

KOMMUNE	0 - 5 år	6 - 15 år	16 - 19 år	20 - 66 år	67 - 79 år	80 år og eldre
SAMLET	3 802	6 293	2 772	32 647	4 775	1 910
GILDESKÅL	118	229	91	1 146	276	154
BODØ	3 684	6 064	2 681	31 501	4 499	1 756

2020

KOMMUNE	0 - 5 år	6 - 15 år	16 - 19 år	20 - 66 år	67 - 79 år	80 år og eldre
---------	----------	-----------	------------	------------	------------	----------------

SAMLET	3 920	6 556	2 600	34 497	5 678	2 059
GILDESKÅL	109	199	93	1 176	309	141
BODØ	3 811	6 357	2 507	33 321	5 369	1 918

2040

KOMMUNE	0 - 5 år	6 - 15 år	16 - 19 år	20 - 66 år	67 - 79 år	80 år og eldre
SAMLET	4 058	7 178	2 995	37 093	8 371	4 517
GILDESKÅL	106	181	76	1 103	294	215
BODØ	3 952	6 997	2 919	35 990	8 077	4 302

Innbyggere 20-66 år per innbyggere 67 år og over

Denne figuren viser antall innbyggere i arbeidsfør alder (20-66 år) per innbygger på 80 år og over i 2014, 2020 og i 2040. En reduksjon i forholdstallet mellom de to aldersgruppene betyr at det er færre innbyggere i yrkesaktiv alder for hver innbygger 80 år og over.

Framskrivningene er basert på SSBs mellomalternativ

Kommune	2015	2020	2040
SAMLET	4,9	4,5	2,9
GILDESKÅL	2,7	2,6	2,2
BODØ	5,0	4,6	2,9

Innbyggere 20-66 år i forhold til eldre innbyggere

Denne figuren gir mulighet til å se antall personer i arbeidsfør alder i forhold til to ulike grupper av eldre i 2015, 2020 og 2040. Arbeidsfør alder er 20-66 år mens de eldre aldersgruppene er 67 år og over, og 80 år og over. En reduksjon i forholdstallet mellom de to aldersgruppene betyr at det er færre innbyggere i yrkesaktiv alder per innbygger i den eldre aldersgruppen.

For å bytte mellom de to visningsmulighetene er det en knapp over figuren.

Framskrivningene er basert på SSBs mellomalternativ.

Kommune	2015	2020	2040
SAMLET	17,1	16,8	8,2
GILDESKÅL	7,4	8,3	5,1
BODØ	17,9	17,4	8,4

TJENESTEPRODUKSJON

Barnehage

Kommune	Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent barnehagelærerutdanning	Andel barn 1-5 år med barnehageplass
GILDESKÅL	69,2	91,5
BODØ	96,8	95,0

Grunnskole

Kommune	Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1. - 10. årstrinn
GILDESKÅL	7,8
BODØ	13,6

Pleie og omsorg

Kommune	Andel innbyggere 80 år og eldre som er beboere på institusjon	Andel årsverk i brukerrettede tjenester m/ fagutdanning	Antall innbyggere 80 år og eldre som mottar hjemmetjenester
GILDESKÅL	20,1	72,0	45,5
BODØ	14,0	78,0	27,3

SYSSELSETTING

Kommunale årsverk per 1000 innbyggere

Denne figuren sier noe om behovet for årsverk i yrkesaktiv alder (20 – 66 år) per 1000 innbygger som må brukes innenfor tre ulike sektorer i 2014, 2020 og 2040. Ved å se på behovet per 1000 innbygger i alderen 20 – 66 år korrigerer man for forandringer som skyldes endringer i størrelsen på befolkningen.

I beregningene er det tatt utgangspunkt i samme dekningsgrad og standard på tjenestene som i 2014. Tjenestedataene er hentet fra KOSTRA 2014 (<http://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra>). Framskrivningene er basert på SSBs mellomalternativ.

Barnehage

Estimert framtidig tjenstebehov i årsverk per innbygger 20-66 år.

Kommune	2014	2020	2040
SAMLET	22,4	21,7	21,1
GILDESKÅL	21,8	20,4	21,8
BODØ	22,4	21,7	21,0

Grunnskole

Estimert framtidig tjenstebehov i årsverk per innbygger 20-66 år.

Kommune	2014	2020	2040
SAMLET	20,2	19,8	20,1
GILDESKÅL	37,5	31,5	30,8
BODØ	19,6	19,4	19,7

Pleie og omsorg

Estimert framtidig tjenstebehov i årsverk per innbygger 20-66 år.

Kommune	2014	2020	2040
SAMLET	41,9	42,6	60,6
GILDESKÅL	97,7	92,7	126,0
BODØ	39,9	40,8	58,6

Privat og offentlig sysselsetting

Figuren viser andel sysselsatte i offentlig og privat sektor i kommunene i 2010, 2012 og 2014. Tall fra SSB.

2010

Kommune	OFFENTLIG	PRIVAT
SAMLET	41,00%	59,00%
GILDESKÅL	42,00%	58,00%
BODØ	41,00%	59,00%

2012

Kommune	OFFENTLIG	PRIVAT
SAMLET	42,00%	58,00%

GILDESKÅL		44,00%	56,00%
BODØ		42,00%	58,00%

2014

Kommune	OFFENTLIG	PRIVAT
SAMLET	42,00%	58,00%
GILDESKÅL	44,00%	56,00%
BODØ	42,00%	58,00%

Næringssammensetning

Disse tallene viser næringssammensetningen fordelt på primær, sekundær og tertiær næring i kommunene i 2014. Tall fra SSB.

Kommune	PRIMÆRNÆRING	SEKUNDÆRNÆRING	TÆRTIÆRNÆRING
SAMLET	1%	13%	85%
GILDESKÅL	16%	17%	66%
BODØ	1%	13%	86%

Arbeidspendling

Utpendling: Denne tabellen viser i første kolonne fra venstre totalt antall arbeidstakere bosatt i kommunen. Kolonne to fra venstre viser antall arbeidstakere som arbeider i kommunen og er bosatt i kommunen (hvor mange av de fra kolonne 1 som jobber i samme kommune som de er bosatt i). De fem neste kolonnene viser de kommunene hvor flest pendler til, og den siste kolonnen viser summen av antall pendlerne til andre kommuner.

Innpending: Denne tabellen viser i første kolonne fra venstre totalt antall sysselsatte i kommunen, kolonne 2 viser antall personer som er bosatt og arbeider i kommunen (samme som kolonne 2 i utpendlingstabellen). De neste fem kolonnene viser de kommunene hvor flest pendler fra, og siste kolonne er summen av de som pendler fra andre kommuner. Summen av kolonne 2 til 8 gir totalt antall sysselsatte i kommunen noe som tilsvarer kolonne 1.

Data er hentet fra SSBs pendlingstall for 2014.

Utpendling

Kommune	ARBEIDSTAKERE	PENDLER IKKE	1.	2.	3.	4.	5.	ANDRE
SAMLET	27 974	25 655	448 Oslo	185 Trondheim	174 Fauske	168 Tromsø	137 Meløy	1207
GILDESKÅL	940	672	119 Bodø	77 Meløy	14 Beiarn	9 Trondheim	6 Sokkelen sør for 62° N	43
BODØ	27 034	24 807	443 Oslo	176 Trondheim	170 Fauske	167 Tromsø	127 Sokkelen sør for 62° N	1 144

Innpending

Kommune	1.	2.	3.	4.	5.	ANDRE
SAMLET	642 Fauske	155 Tromsø	147 Meløy	131 Saltdal	124 Oslo	1 795
GILDESKÅL	57 Bodø	40 Meløy	6 Beiarn	3 Oslo	3 Fauske	18
BODØ	639 Fauske	155 Tromsø	130 Saltdal	121 Oslo	119 Gildeskål	1 879

KOMMUNEØKONOMI

Driftsresultat og lånegjeld

Netto driftsresultat er hovedindikatoren for den økonomiske balansen i kommuner og fylkeskommuner. Netto driftsresultat viser årets driftsoverskudd etter at renter og avdrag er betalt, og er et uttrykk for hva kommuner har til disposisjon til avsetninger og investeringer. Ifølge Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) bør netto driftsresultat for kommunesektoren under ett og over tid utgjøre om lag

3 pst. av inntektene.

Netto lånegjeld er langsiktig gjeld fratrukket utlån og ubrukte lånemidler, i prosent av brutto driftsinntektene for samme kommune.

Tallene er fra KOSTRA 2014.

Kommune	NETTO DRIFTSRESULTAT	NETTO LÅNEGJELD
SAMLET	-0,2 %	92,5 %
GILDESKÅL	6,8 %	80,8 %
BODØ	-0,7 %	93,3 %

Driftsinntekter

Driftsinntektene er summen av skatteinntekter, rammetilskudd, øremerkede tilskudd til løpende drift og gebyrer/salgs- og leieinntekter. Tallene vises i 1000 kroner.

Tallene er fra KOSTRA 2014.

Kommune	PER INNBYGGER	SUM FOR KOMMUNEN
SAMLET	71	3 702 463
GILDESKÅL	113	227 507
BODØ	69	3 474 956

Akkumulert underskudd

Akkumulert underskudd vil tilsvare et regnskapsmessig merforbruk. Dette vil si at kommunen har overskredet det vedtatte, balanserte budsjettet. Tallene vises i 1000 kroner.

Tallene er fra KOSTRA 2014.

Kommune	PER INNBYGGER	SUM FOR KOMMUNEN
SAMLET	0	-25
GILDESKÅL	0	0
BODØ	0	-25

Fondsbeholdning

Kommunenes fondsbeholdning fordeler seg på disposisjonsfond og regnskapsmessig mindreforbruk. Fondene er kommunenes økonomiske reserver. Tallene vises i 1000 kroner.

Tallene er fra KOSTRA 2014.

Kommune	PER INNBYGGER	SUM FOR KOMMUNEN
SAMLET	3	132 532
GILDESKÅL	12	23 679
BODØ	2	108 853

Arbeidsgiveravgiftssone

Arbeidsgiveravgiften varierer etter hvor i landet virksomheten holder til. Disse kommunene befinner seg i ulike soner for differensiert arbeidsgiveravgift per 2014.

Distriktsindeks

Disse kommunene befinner seg i ulikt intervall i distriktsindeksen.

Distriktsindeksen er for 2014.

Eiendomsskatt

Disse kommunene har ulik praksis ved eiendomsskatt.

Basert på siste tilgjengelige offentlig statistikk (2015)

Økonomisk støtte

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.

kr 30 000 000

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.

kr 30 000 000

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.

LENKE TIL KS' BEREGNINGSMODELL (<http://www.ks.no/link/5fd2c7539b1b4ca486ae0883b281333c.aspx?id=11575>)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Akersgata 59, Postboks 8112 Dep, 0032 Oslo

Telefon: 22 24 90 90 | Organisasjonsnr. 972 417 858 E-post: postmottak@kmd.dep.no

Notat fra drøftingsmøte

- formannskapene Rødøy, Gildeskål og Meløy

26. januar 2016. Meløy rådhus.

Tema: næringsarbeid og kommunereformen.

Deltakere: formannskapene, rådmennene og kommunikasjonsrådgiver i Meløy. Daglig leder i Meløy Utvikling KF Stine Estensen deltok under presentasjon av næringsarbeidet i Meløy.

Tema 1: Næringsarbeid

Meløy:

- Meløy skal i gang å se på organisering av næringsarbeidet etter 2018.
- En av fylkets største industrikommuner.
- Omstillingsprogrammet jobber som en prosjektorganisasjon og har 100 mill. til rådighet over seks år. Mål om 400 nye arbeidsplasser innen 2018. Portefølje på 157 prosjekter. 60 mill. er fordelt.
- Resultat så langt: 150 nye arbeidsplasser. Porteføljen har potensiale for 320 nye arbeidsplasser.
- Fokus neste årene: tilrettelegge for nye næringsareal, jobbe systematisk for å få opp nye prosjekter, organisere næringsarbeidet etter 2018, sikre at bedrifter fortsatt ønsker å ekspandere og utvikle seg.

Gildeskål:

- Har 1200 dekar ferdig regulert på Saura.
- Sjøfossen Næringsutvikling har ansvar for næringsarbeidet. Gildeskål og Beiarn kommuner er hovedaksjonærer.
- I dag jobbes det primært med marine næringer. Salten Marine Havbrukspark jobber med forskning på marine råstoffer. Gifas jobber med forskning. Det er bygd nytt fiskemottak på Arnøy.
- Gildeskål vil ta opp med kystkommunene skattlegging av oppdrettsanlegg.

Rødøy:

- Har ikke næringselskap, men leier inn konsulent (Rolf Inge Sleipnes) ved behov.
- En av de største kommunene innen oppdrett og havbruk i Nordland.
- Kun 1 fiskemottak igjen.
- Nytt smoltanlegg i Reppen.

Innspill etter gruppearbeid:

- sammen står vi sterkere
- kommunene kan samarbeide om lønn, fagsystemer, skatt
- næringsetablering uavhengig av kommunegrense
- samarbeid landbrukskontor, fiskeri, samferdsel, reiseliv, rekruttering, lærlingplasser, turisme

- utnytte våre fortrinn (vann, kraft, luft)
- felles næringskonferanse
- samarbeid næringsutvikling

Tema 2: Kommunereformen

Status Gildeskål:

Er i en administrativ prosess. Kommunestyret har vedtatt å snakke med Bodø. Har hatt samtale med Bodø, der Rødøy også er med. Jobber mot en intensjonsavtale med Bodø. O-alternativet og intensjonsavtalen i formannskapet til våren. Det skal avholdes 5 folkemøter i april. O-alternativet og Bodø-alternativet behandles i kommunestyret i juni. Gildeskål mener Meløy og Gildeskål blir for liten kommune sammen.

Status Rødøy:

Halvert folketallet de siste årene. Spesiell distriktskommune med mange bebodde øyer. Rødøy gjorde en undersøkelse i lokalutvalgene i forkant av prosessen. Oppsummeringen av dette var at Rødøy vil være bedre rustet som en del av en større kommune. Rødøy går for Ytre Salten-alternativet.

Rødøy jobber videre med en intensjonsavtale med Bodø kommune. Behandles i kommunestyret i juni.

Utredning grensejustering.

Meløy kommune inviterte Rødøy og Gildeskål kommuner til dette møtet for å avklare veien videre. Rødøy og Gildeskål oppfordret Meløy å vurdere og bli med i utredningen om Ytre Salten-alternativet.

Det kan bli aktuelt å snakke om grensejustering, men dette vil evt. komme på et senere tidspunkt.

Pressemelding/nettsak etter møtet:

Meløy kommune inviterte formannskapene i Rødøy og Gildeskål kommuner til et felles drøftingsmøte 26. januar hvor tema var kommunestruktur/kommunesammenslåing og mulig samarbeid om næringsutvikling.

Gildeskål og Rødøy kommuner er i dialog med kommuner i Ytre Salten (Ytre Salten-alternativet) om en intensjonsavtale. Gildeskål og Rødøy utreder samtidig muligheten for å stå alene. Det er derfor ikke grunnlag for å jobbe videre mot en sammenslåing mellom disse tre nabokommunene. Hvis Meløy skal jobbe med et alternativ til å stå alene, må det skje gjennom Ytre Salten-alternativet. Dette vil kommunestyret bli orientert om i møte 11. februar.

Uavhengig av kommunereformen er kommunene enige om å se nærmere på et tettere samarbeid om næringsutvikling og næringsetablering.

Referat fra møte med Gildeskål kommune 27.2.15 - kommunereform.

Dato: 27.2.15

Møtestart: 10-13

Sted: Bodø kommune, samfunnskoret

Til stede: **Gildeskål kommune**: Ordfører Petter Jørgen Pedersen Ap, Hilde Furuseth Johansen Sp, Kenneth Norum SV, Thrond Gjelseth Frp, Eli Pettersen V og rådmann Geir Mikkelsen. **Bodø kommune**: Ordfører Ole Henrik Hjartøy H, varaordf. Allan Ellingsen Frp, Grethe Monica Fjærvoll H, Else Marie Torp Krf, Randolph Gryt SV, Ida Marie Pinnerød AP, rådmann Rolf Kåre Jensen og Tom Solli fra samfunnskoret.

Saker:

- Ordfører i Bodø ønsket velkommen, og la vekt på at vi skal bygge i lag en ny storkommune i Salten. Grunnlaget for en ny storkommune med ca. 85.000 innbyggere er veldig god, og kan få ansvaret for samferdsel og videregående skole.
- Presentasjonsrunde: Styringsgruppen for kommunereform i Bodø kommune (som er gruppelederne i bystyret) minus forfall pga vinterferie, og forhandlingsutvalget i Gildeskål kommune (også noe forfall pga vinterferien).
- Kort introduksjon Bodø kommune:
 - Organisering og hovedtall for Bodø kommune
 - Bakgrunn og mål for kommunereformen
 - Ekspertgruppas konklusjoner og anbefalinger
 - Mulighetsstudie for Salten – oppgaver og framdrift
 - Tidslinje Bodø kommune:
 - «Snakke med naboen». Bodø kommune har invitert alle Salten-kommuner + Røst, Værøy, Tysfjord og Rødøy til samtaler.
 - Aksept for at Bodø kommune er i en utfordrende situasjon som har invitert til samtaler med 12 kommuner.
 - Vi har veldig dårlig tid:
 1. Avklaring innen 1. mai hvilke kommuner Bodø skal forhandle med om felles intensjonsavtale, med godkjenning i bystyret i juni 2015.
 2. Fellesmøte med alle kommuner som vil være med i løpet av mai.
 3. Fremforhandle felles intensjonsavtale sammen med kommuner som vil være med, og i henhold til bystyrets vedtak i juni, med godkjenning i bystyret i desember 2015.
 4. Innbyggerdialog våren 2016.
 5. Endelig vedtak om sammenslåing til ny stor-kommune i Salten før sommeren 2016.

- Presentasjon av Gildeskål kommune *Å eg veit meg eit land*.
 - Antall innbyggere 2014, utstrekning 664 km², kystlinje 854 km, øyer og holmer 660.
 - Bo-regioner: Inndyr 900, Nygård 350, Sandhornøy 330 og Arnøyene 330 innbyggere.
 - Samfunnsinfrastruktur: Inndyr 1-10 klasse, oppvekstsentra: Sandhornøy 1-10 klasse, Storvik 1-7 klasse, Nygård 1-10 klasse og Arnøyene 1-10 klasse. En eldreinstitusjon på Inndyr og eldresentra på Sandhornøy og Nygårdssjøen, hjemmetjenester i hele kommune som er delt i to soner. Vurderer struktur på skole og pleie/omsorg.
 - Fokus på:
 - Samferdsel - buss, ferge og hurtigbåt. Ca 130 personer (+studenter) pendler ut av kommunen, 1200 trailere fra Arnøya hvert år. Jobber kontinuerlig med å bedre tilbudene når det gjelder ferge, hurtigbåt og busstilbud (ekspressbuss 50 min.) Veipakke Gildeskål kommunen bidrar med 30 millioner kr.
 - Næringsvirksomhet «Blå åker»: Arnøyene sjømat, Inndyr kunnskap/utdanning, Sundsfjord Innovasjon og FOU og store havbrukslokaliteter + annen næringsvirksomhet (reiseliv, kraftproduksjon, Saura, serverpark i Sundsfjord) og Sjøfossen Næringsutvikling.
 - Digital infrastruktur: Kommunen går inn med 20 millioner kr. i prosjekt sammen med Nfk og private utbyggere. Mål: tilnærmet full høyhastighet bredbånd og 4G mobil til alle.
 - Kultur: Kystfort på Arnøya, Inndyr kulturhus/gamle kirkested, Skulpturlandskap Nordland (Glømda staden), Elias Blix og SALT, fordypningsrommet på Fleinvær (Håvard Lund) Lakho Nasjonalpark
 - Politisk og administrativ organisering: Kommunestyre (17 repr) og 2 politiske hovedutvalg m.m., 280 ansatte med 4 fagavdelinger, eiendomsforvaltning i eget KF.
- Gildeskål erklæringen:
 - Fortsatt opplevd kvalitet og tilstrekkelig nærhet til sentrale offentlige tjenestetilbud (skole/helse)
 - Forsvarlig lokaldemokratisk medvirkning også i en stor kommune
 - Redelig andel av offentlige (administrative) arbeidsplasser også i framtiden.
 - Visjon om å være et livskraftig samfunn – bo/arbeid/service region også i framtiden.
 - Samferdsel kritisk nøkkelfaktor. Muligheter til å bo og leve i Gildeskål, men ha virke i større geografisk område.
 - Del av en helhetlig tenkning av næringsutvikling også i en ny kommune (særlig fokus på blå åker)
 - Næringsutvikling – Gildeskål representerer areal i et framtidssbilde (både land og sjø).
- Rådmann i Bodø gikk i gjennom mandatet til styringsgruppen for kommunereform i Bodø kommune «Å bygge en ny kommune». Målet for dette prosjektet er å etablere en ny stor-kommune i Salten. Bodø ønsker å invitere alle kommuner i Salten til å etablere en ny stor-kommune. Interesserte kommuner i rand-soner til Salten er også velkommen til å delta. Mandatet inneholder:
 - Mål og delmål
 - Avgrensninger av prosjektet
 - Analyse av konsekvensene av de forskjellige alternativer
 - Utvikle felles framtidige mulighetsbilder
 - Vurdering av nye tildelte oppgaver til kommunesektoren
 - Tiltrådning av alternativ etter vurdering av 10 kriterier for en robust kommune.
 - Endelig rapport til bystyret innen 1.mars 2016.
- Avslutningsord:

- Gildeskål ber Bodø fortsette å snakke med nabokommuner for å finne ut hvilke kommuner som ønsker videre samtaler og forhandlinger om å etablere en ny storkommune i Salten.
- 0-alternativet: Hva skjer med de kommuner som velger å fortsette alene? I den forbindelse bør det sies at Bodø kommune har vekstkraft til å fortsette alene selv om målet er storkommunen.
- Gildeskål kommune er positiv til å møte kommuner i et felles møte i mai med tema storkommunen i Salten. Dette møtet er fastsatt til **mandag 11. mai kl. 11-15 i Bodø.**
- Eksempel på felles utredning om kommunesammenslåing: se Stokke, Andebu og Sandefjord kommuner <http://sandefjord.kommune.no/globalassets/sentraladm/sa-filer/kommunestruktur/forhandlingsutvalget-utredning-med-ny-layout.pdf>
- Det ble konkludert med at dette var et godt møte selv om man hadde forskjellig utgangspunkt – Gildeskål ønsket samtaler om sammenslåing med Bodø, mens Bodø inviterte til etablering av ny storkommune.
- Ordfører i Gildeskål utfordret til slutt Bodø kommune om å utvikle noen tanker om hva en slik storkommune kan være – et mulig framtidssbilde som kan presenteres på felles møte i mai.

Referent Tom Solli

adressater iflg liste

Dato: 14.04.2016
Saksbehandler: Egil Johansen
Telefon direkte:
Deres ref.:
Løpenr.: 26392/2016
Saksnr./vår ref.: 2014/3272
Arkivkode:020

Referat fra møte forhandlingsutvalg kommunereform 8. april 2016

— Det ble avholdt møte med forhandlingsutvalgene fra Steigen, Værøy, Røst, Bodø, Gildeskål, Rødøy og Saltdal kommuner den 8. april 2016. Deltagerliste legges ved.

1. Ordfører Ida Pinnerød ble valgt til møteleder.
2. Referat fra sist møte og følgende forslag til dagsorden ble godkjent.
 - Presentasjon utkast til plattform for Salten
v/Rolf Kåre Jensen
Innspill/diskusjon
 - Forhandlinger etter tema i forslag til plattform:
 1. Visjon - fremtidsbilde
 2. Lokaldemokrati
 3. Samferdsel/ infrastruktur og kollektivtransport
 4. Tjenestetilbud
 5. Bærekraftig økonomi og bruk av reformstøtte
 6. Kommunnavn og symboler
 7. Arbeidsgiverpolitikk
 8. Kommunikasjon og involvering
 9. Nærings- og samfunnsutvikling
 10. Fellesnemnd
 11. PSU – sammensetning og mandat
 12. Kommunespesifikke forhold
3. Ny dato for neste møte ble satt til 10. og 11. mai 2016
4. Oppsummering veien videre

1.1 Utkast Politisk plattform Kommunereform

Utkastet bygger på innspill tidligere i prosessen og tema som naturlig må vurderes i en plattform som kan danne grunnlag for en eventuell sammenslåing.

2.1 Utkast til plattform for ny kommune ble gjennomgått – kapittel for kapittel.

Plan og samfunn

Postadresse:
Postboks 319, 8001 BODØ
Besøksadresse:

Telefoner:
Sentralbord: 75 55 50 00
Ekspedisjon: 75 55 50 00
Telefax:

Elektroniske adresser:
postmottak@bodo.kommune.no
e.j@bodo.kommune.no
www.bodo.kommune.no

Orgnr.:
972 418 013
Bankkonto:
4500 55 00080

Revidert dokument vedlegges referatet. Innledningen A. Kommunereformen er revidert og redusert. Enkelte tema ble ikke endelig avklart – markert med rødt - og forutsettes tatt opp på nytt i neste møte. Dette gjelder:

- B. Pkt. 1. Visjon – bør utvikles videre
- B. Pkt. 3. Kommunedelsutvalg; direkte/indirekte valg og oppgaver
- B. Pkt. 5. Senterstruktur
- B. Pkt. 6. Prioriterte investeringer – to nivåer - 1. Storkommune og 2. Lokalt
- B. Pkt. 8. Arbeidsgiverpolitikk
- C. Pkt. 2. Fellesnemnd, sammensetning og mandat
- C. pkt. 3. Partssammensatt utvalg
- D. Kommunespesifikke forhold

Oppsummering og veien videre

God tone og godt møte.

Ida Pinnerød ordner pressemelding i etterkant av møtet.

I starten av neste uke sendes referat og redigert dokument ut til deltakerne.

Bodø lager forslag på felles informasjon til neste møte. På neste møte holdes 10.-11.mai. jobbes det særlig med lokaldemokrati og kommunedelsutvalg.

Merknader til referatet sendes innen 2 uker.

Referent Egil Johansen

Vedlegg:

1. Deltagerliste
2. Utkast politisk plattform, Kommunereform. Steigen, Værøy, Røst, Bodø, Gildeskål, Saltdal og Rødøy

Deltakerliste:

Røst kommune: Halvor Sandbakk, Randi Gregersen

Værøy kommune: Frank Hansen, Dagfinn Arnsen, Susan Berg, Rita Adolfsen

Bodø kommune, Svein Olsen, Ida Pinnerød, Bente Haukås, Rolf Kåre Jensen, Joachim Bjørndal

Steigen Kommune: Rigmor Hansen, Asle Schrøder, Fred Eliassen,

Gildeskål kommune; Petter J. Pedersen, Kenneth Norum, Helge Akerhaugen, Walter Pedersen, Svein Eggesvik, Sile Nordgård

Saltdal kommune: Rune Berg, Steinar Maarnes, Kjell Krüger, Ellen Fridtjofsen, Elisabeth Larsen, Ben Stenvold

Rødøy kommune: Olav T. Hoff, Kitt Grønningsæter



Utskrift fra møteprotokoll

Møte i: Salten Regionråd

Dato: 24. september 2015

Sak: SR-sak 30/15 Mulighetsstudier for Salten - sluttrapport

Enstemmig vedtak:

Salten Regionråd tar sluttrapporten fra BDO til orientering og oversender den til kommunene for videre behandling.



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Meld. St. 14

(2014–2015)

Melding til Stortinget

Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner



Innhold

1	Mer makt og myndighet til kommunene	5	4.6	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	29
1.1	Om innholdet i de enkelte kapitlene	11	4.6.1	Forenkling av utmarksforvaltningen	29
2	Ekspertgruppens sluttrapport	12	4.6.2	Forenklinger i plan- og bygningsloven	29
2.1	Utvalgets kriterier og anbefalinger i delrapporten	12	4.7	Klima- og miljødepartementet	31
2.2	Utvalgets kriterier og vurderinger i sluttrapporten	13	4.7.1	Endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag mv.	31
2.3	Konsekvenser av utvalgets vurderinger	15	4.7.2	Vannscooterregelverket	31
2.4	Departementets vurderinger	17	4.8	Olje- og energidepartementet	32
3	Utgangspunkter for gjennomgangen av oppgaver ...	18	4.8.1	Konsesjonsbehandling av mikro-, mini- og småkraftverk	32
3.1	Retningslinjer for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene	18	4.9	Samferdselsdepartementet	32
3.1.1	NOU 2000: 20 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune	18	4.9.1	Ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene for det offentlige vegnettet i Norge	32
3.2	Den norske kommunemodellen i et europeisk perspektiv	20	5	Forslag om overføring av oppgaver til kommunene ...	34
3.3	Rammestyring av kommunesektoren	21	5.1	Innledning	34
3.4	Generalistkommuneprinsippet og oppgavedifferensiering	21	5.2	Arbeids- og sosialdepartementet ..	34
4	Oppgaver og områder som vurderes i egne prosesser	25	5.2.1	Arbeidsrettede tiltak	34
4.1	Innledning	25	5.2.2	Hjelpemidler	37
4.2	Arbeids- og sosialdepartementet ..	25	5.2.3	Arbeids- og utdanningsreiser	39
4.2.1	Reformarbeid knyttet til pleiepenger, hjelpestønad og omsorgslønn	25	5.3	Helse- og omsorgsdepartementet ..	40
4.3	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	26	5.3.1	Tannhelsetjenesten	40
4.3.1	Oppgave- og finansieringsansvaret i barnevernet	26	5.3.2	Habilitering og rehabilitering	42
4.3.2	Familieverntjenesten	27	5.3.3	Psykisk helse – distriktspsykiatriske sentre	43
4.4	Helse- og omsorgsdepartementet	27	5.4	Justisdepartementet	45
4.4.1	Melding til Stortinget om primærhelsetjenesten m.m.	27	5.4.1	Notarius publicus' vigsler og notarialbekreftelser	45
4.4.2	Finansieringsansvar for pasienttransport	28	5.5	Klima- og miljødepartementet	46
4.5	Justis- og beredskapsdepartementet	28	5.5.1	Klima- og miljøforvaltning	46
4.5.1	Politireform	28	5.6	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	48
4.5.2	Svalbard og Longyearbyen lokalstyre	29	5.6.1	Det boligsosiale området – tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til tilpasning av bolig	48
			5.7	Kulturdepartementet	49
			5.7.1	Idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av svømmeanlegg ...	49
			5.7.2	Tilskudd til frivilligsentraler	50
			5.8	Kunnskapsdepartementet	51
			5.8.1	Videregående opplæring	51
			5.8.2	Skoleskyss	53
			5.9	Landbruks- og matdepartementet	54
			5.9.1	Utvalgte kulturlandskap i jordbruket	54
			5.9.2	Tilskudd til verdensarvområdene ..	55

5.9.3	Nærings- og miljøtiltak i skogbruket	55	7.2	Juridisk og økonomisk rammestyring	70
5.9.4	Tilskudd til tiltak i beiteområder ..	56	7.3	Måltrettet og effektivt statlig tilsyn med kommunene	72
5.10	Samferdselsdepartementet	56	7.4	Bruk av pedagogiske virkemidler	75
5.10.1	Kollektivtransport	56	7.5	Fylkesmannen og regional stat	76
5.11	Lokal nærings- og samfunns- utvikling	59	7.6	Eksempler på tiltak for redusert statlig styring	77
6	Regionalt folkevalgt nivå	63	8	Økonomiske og administrative konsekvenser	81
6.1	Innledning	63	8.1	Innledning	81
6.2	Mål for arbeidet og forholdet til kommunereformen	63	8.2	Kortsiktige økonomiske og administrative konsekvenser ...	81
6.3	Prinsipper og kriterier for utvikling av regionalt folkevalgt nivå	64	8.3	Langsiktige økonomiske og administrative konsekvenser ...	82
6.4	Innspill fra KS	66			
6.5	Departementets vurderinger	66			
6.6	Videre prosess	68			
7	Forholdet mellom staten og kommunesektoren	70			
7.1	Innledning	70			



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Meld. St. 14

(2014–2015)

Melding til Stortinget

Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner

*Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 20. mars 2015,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Mer makt og myndighet til kommunene

I Sundvolden-erklæringen står det at

[r]egjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden.[...] Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet la 14. mai 2014 fram Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015* med en egen meldingsdel om kommunereformen. Her ble behovet for reform, målene for reformen, kriteriene fra ekspertutvalgets delrapport, samt en omtale av prosess og virkemidler presentert. Målene for reformen er gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og styrket lokaldemokrati.

Behandlingen av Innst. 300 S (2013–2014) om kommuneproposisjonen 2015 viser at det er bred

politisk enighet om hovedlinjene i reformen: behovet, målene og oppstart av de lokale prosessene høsten 2014. Flertallet (Ap, Frp, H, Krf og V) var

positive til at alle landets kommuner høsten 2014 inviteres til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Flertallet forventer at kommunene på en god måte fra starten av en slik prosess involverer innbyggere, organisasjoner og ansatte på en god måte.

Det samme flertallet var «[...] opptatt av at det skal være reell frivillighet for de kommunene som deltar i sammenslåingsprosesser.»

Dette flertallet sa videre at

[d]ersom kommuner etter en helhetlig vurdering og etter å ha innhentet synspunkter fra sine innbyggere konkluderer med at sammenslåing ikke er aktuelt på det nåværende tids-

punkt, er dette en konklusjon flertallet mener må respekteres. Unntak fra dette frivillighetsprinsippet vil likevel kunne være aktuelt i helt spesielle situasjoner der enkeltkommuner ikke må kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn.

Departementet har gjort noen endringer i virkemidlene i reformen som følge av Stortingets behandling av saken. Alle kommuner som slår seg sammen vil få reformstøtte, også nye kommuner som får under 10 000 innbyggere. Videre besluttet departementet ikke å fremme lovforslag for Stortinget om at kommunale låneopptak skal godkjennes av fylkesmennene. Kommunene ga i høringen av forslaget uttrykk for at de selv vil sørge for at låneopptak og investeringer vurderes ut fra framtidens kommunestruktur. Endelig ble det stadfestet i stortingsbehandlingen at reformen skal legges til grunn at vi skal ha tre forvaltningsnivåer i Norge, jf. kapittel 6 i denne meldingen.

Det er 50 år siden siste store endring i kommunestrukturen i Norge. Denne reformen var blant annet begrunnet i innføring av niårig skole for alle. Siden den gang har kommunene fått stadig flere oppgaver og mer ansvar. Kommunene er i dag helt sentrale aktører for å løse viktige samfunnsutfordringer. I tillegg må kommunene være i stand til å håndtere nye velferdsreformer i framtiden. Dette stiller store krav til kommunene, som må rustes for å kunne møte framtidens krav og behov.

Regjeringen mener det er viktig at innbyggerne sikres et godt og likeverdig tjenestetilbud uavhengig av hvor de bor i landet. Økt oppgaveomfang og flere spesialiserte oppgaver sammen med økte krav til kvalitet i tjenestene og økte forventninger fra innbyggerne, stiller store krav til kommunene om sterke fagmiljø og tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. I tillegg har den statlige styringen, og spesielt regelstyringen, blitt mer detaljert. Økte krav til kommunene har blant annet kommet i form av flere lovpålagte rettigheter og plikter, flere og mer komplekse enkeltvedtak, samt tiltakende rapporteringskrav blant annet knyttet til statlig tilsyn. Dette krever også relevant og tilstrekkelig kompetanse i kommunene.

Størrelsen og sammensetningen av fagmiljøene i en kommune har betydning for kvaliteten i de tjenestene som tilbys innbyggerne. Kommuner med små fagmiljø er sårbare med hensyn til uforutsette hendelser som sykdom og turnover, samtlig som de har færre ressurser til (videre)utvikling av tjenestene. Stor ulikhet i hvor gode og store kommunenes fagmiljøer er, gjør at det blir

stor variasjon i kvaliteten på de tjenestene innbyggerne mottar. I mange små kommuner vil tilfeldige svingninger i innbyggernes etterspørsel, samt ustabilitet eller variasjoner i fagmiljøenes kompetanse, kunne gi store konsekvenser for innbyggerne og kommunene. Denne uforutsigbarheten kan også gjøre det krevende å planlegge og utvikle tilbudet.

For små fagmiljøer kan på sikt gjøre det vanskelig å levere gode og likeverdige tjenester til innbyggerne. Særlig gjelder dette for spesialiserte tjenester rettet mot utsatte grupper. Dette gjelder eksempelvis mennesker med behov for tjenester innenfor psykisk helse, rus og barnevern. Faglig kompetanse og kunnskap er avgjørende for at innbyggernes behov og rettssikkerhet blir godt ivare tatt.

Teknisk sektor i kommunene står for noen av de grunnleggende basistjenestene i samfunnet, og Ekspertutvalget for kommunereformen viste i sin første delrapport at det også innenfor tekniske tjenester som vann-avløp-renovasjon (VAR-sektoren) og brann- og ulykkesvern er små fagmiljø i de små kommunene. Kommunene har i gjennomsnitt 25 årsverk innenfor disse tjenestene, mens kommunene med under 5 000 innbyggere i gjennomsnitt har 3,7 årsverk.

Utviklingen framover vil gi økt konkurranse om den kompetente arbeidskraften, og kommunene må være attraktive arbeidsgivere for å tiltrekke seg den arbeidskraften de har behov for. Større fagmiljø med kollegaer, tilstrekkelige oppgaver for personer med spesialistutdanning, samt rammer som gir muligheter for utvikling og støtte, kan være en forutsetning for at fagpersoner skal søke seg til kommunesektoren. Ekspertutvalget viste i første delrapport til flere undersøkelser som viser at små kommuner oftere har problemer med å rekruttere ansatte med barnevernspedagogisk utdanning enn større kommuner. Mange barnevernsarbeidere i små kommuner synes det er en belastning å være alene om vanskelige avgjørelser. Undersøkelser viser også at små kommuner kan oppleve vanskeligheter med å rekruttere folk med god forvaltningskunnskap i tillegg til tilstrekkelig fagkunnskap.

Interkommunalt samarbeid har vært kommunenes egen strategi for å gjøre dem rustet til å ivareta lovpålagte oppgaver med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Omfanget av interkommunalt samarbeid er stort, og har vært økende de seneste tiårene. Det samarbeides i stadig større grad om kommunal forvaltning og kjerneoppgaver. Både store og små kommuner har til dels omfattende samarbeid. Små kommuner deltar i

flere samarbeid innenfor helse- og omsorgssektoren enn større kommuner. De største kommunene deltar gjennomsnittlig i flere interkommunale samarbeid innenfor teknisk sektor enn mindre kommuner. Omfattende interkommunalt samarbeid svekker etter departementets syn lokaldemokratiet, blant annet ved å redusere mulighetene de folkevalgte har til å se flere oppgaver i sammenheng, og ved å svekke innbyggernes muligheter til å følge med på hvilke beslutninger som treffes hvor.

Større kommuner kan redusere behovet for interkommunalt samarbeid innenfor flere sektorer og dermed bidra til at flere kommuner kan løse oppgavene selv. Det vil styrke lokaldemokratiet.

Siden 1970 har folketallet i Norge økt med vel 1,2 mill. innbyggere eller 32 prosent. Det har vært betydelige forskjeller i hvor folkeveksten har kommet. Det har vært en klar tendens til betydelig økning i folketallet i de store kommunene og en betydelig nedgang i kommuner som nå har under 4 000 innbyggere. Alderssammensetningen varierer også mye mellom kommunene. Fram mot 2040 vil antall eldre over 67 år fordobles. Det vil medføre økte utgifter til blant annet pensjon, pleie og omsorg og vil være en utfordring for offentlige budsjetter. En relativt høy innvandring bidrar til å senke andelen eldre for alle grupper av kommuner, mens innenlandsk flytting bidrar til å øke andelen eldre i små kommuner og redusere andelen eldre i de større kommunene. Det økte behovet for tjenester som følger av økningen i antall eldre vil dermed være en utfordring for alle kommuner, men særlig for de minste.

Befolkningsveksten, særlig i sentrale byområder, er ventet å holde seg høy. Sentraliseringen vil har sett de siste 30 årene, vil trolig fortsette. Mange bykommuner har begrenset areal og er avhengig av boligbygging i omkringliggende kommuner for å håndtere stor befolkningsvekst. Mange kommunegrenser innenfor samme tettsted og integrerte arbeidsmarkeder kan også gjøre det vanskeligere å planlegge, blant annet for en god utbygging av kollektivtrafikk. Det er viktig at bykommunene settes bedre i stand til å møte befolkningsveksten på en måte som ivaretar befolkningens behov og viktige nasjonale mål.

Regjeringen vil spre makt og bygge samfunnet nedenfra. Enkeltmennesker, familier, organisasjoner og lokalsamfunn skal få større innflytelse over saker som angår dem selv og over samfunnsutviklingen. Ulike lokalsamfunn står overfor ulike utfordringer. Regjeringen vil gi kommunene

større muligheter til å finne gode løsninger tilpasset egne innbyggere.

Over tid har utviklingen gått i retning av mer statlig detaljstyring og omfattende interkommunalt samarbeid. Dette har svekket kommunenes handlingsrom. Kommunereformen vil legge et grunnlag for at flere oppgaver kan løses nærmere innbyggerne, og at det lokale selvstyre kan styrkes.

Kommunereformen skal legge til rette for at flere kommuner slår seg sammen til større kommuner som bedre kan møte morgendagens utfordringer. Færre og større kommuner skal gi bedre kapasitet til å ivareta og videreutvikle lovpålagte oppgaver, gi bedre kvalitet i tjenestene og muligheter til å utvikle bærekraftige og gode lokalsamfunn. Reformen handler om å utvikle velferd og lokalt folkestyre i store og små lokalsamfunn, til det beste for innbyggerne, næringslivet og lokalsamfunnet.

Etter Stortingets behandling av kommunereformen ble alle landets kommuner invitert til å starte lokale prosesser med sikte på vedtak om sammenslåing innen våren 2016. Stortinget ga sin tilslutning til at fylkesmannen skulle få oppdraget med å tilrettelegge for gode lokale prosesser, med prosessveiledere i det enkelte fylkesmannsembete i denne perioden. Fylkesmannen skal samarbeide med KS regionalt og involvere andre aktører, som Sametinget, der det er aktuelt. Både KS og Sametinget har fått økonomisk støtte til arbeidet med kommunereformen.

Regjeringen er opptatt av å ta vare på samisk språk, og vil vektlegge at samiske språkbrukere ikke skal komme dårligere ut som følge av endringer i kommuneinndelingen. Det regjeringsnedsatte utvalget som skal se på lovverk, tiltak og ordninger for de samiske språkene i Norge skal vurdere aktuelle løsninger i lys av arbeidet med kommunereformen. Utvalget skal levere sin utredning i februar 2016. Da prosessen med kommunereform vil gå parallelt med utvalgets arbeid, vil departementet også utrede midlertidige løsninger som kan legges til grunn hvis det blir aktuelt å iverksette sammenslåing av kommuner i forvaltningsområdet før det er tatt stilling til språkutvalgets forslag. Eksempelvis kan det vurderes om det i en periode bør gjelde ulike ordninger for ulike deler av den nye kommunen. Departementet vil involvere språkutvalget og Sametinget i utredningen av slike midlertidige løsninger. Kommuner med en samisk befolkning, både i og utenfor forvaltningsområdet, bør samtidig diskutere generelt hvordan samisk språk og identitet best kan ivaretas i en ny kommune.

Tilsvarende bør kommuner med ulike målform som vurderer å slå seg sammen, diskutere hvordan de kan ivareta innbyggernes språk og identitet i den nye kommunen. Ved behandlingen av Prop. 1 S (2014–2015) vektla flertallet (H, FrP, V, KrF) at hensynet til nynorsk språk skal ivaretas i arbeidet med kommunereformen. I tråd med flertallets forslag vil departementet i 2015 bevilge 1,1 mill. kroner til Landssamanslutninga for Nynorsk kommunar for å bidra til dette arbeidet.

En problemstilling som flere kommuner må diskutere er hvordan de skal håndtere ulikheter i inntekts- og gjeldsnivå. Blant annet har en del kommuner høye kraftinntekter, mens andre kommuner er oppført i ROBEK. Departementet har utarbeidet en verktøykasse til bruk i de lokale prosessene. Blant verktøyene er veilederen *Veien til en ny kommune* som viser hvordan kommunene kan gjennomføre en god prosess fram mot vedtak om sammenslåing. I veilederen er det eksempler på intensjonsavtaler som flere kommuner har funnet nyttige i nettopp slike spørsmål. Departementet vil også lage en veileder for kommuner som har vedtatt å slå seg sammen, med råd om hva de bør gjøre fram til den nye kommunen er på plass, samt en veileder for styrket lokaldemokrati i den nye kommunen.

Nettløsningen «Ny kommune» har kommet i ny versjon og gir kommunene mulighet til å få oversikt over hvordan en ny sammenslått kommune vil se ut med hensyn til blant annet befolkningsutvikling, arbeidskraftbehov i barnehage, skole og helse- og omsorgssektoren, pendlingstall inn og ut av kommunen, og ulike økonomiske indikatorer. Departementet har også laget et opplegg for innbyggerundersøkelse som kommunene kan bruke i høringen av innbyggerne, som et alternativ til folkeavstemning, dersom kommunene ønsker det. Fordelen med en slik innbyggerundersøkelse, er at dette vil gi mulighet til å innhente innbyggernes synspunkt på spørsmål om tjenester og utvikling av kommunen, i tillegg til synspunkter på aktuelle sammenslåingsalternativ(er). Verktøyene bygger opp under det lokale eierskapet til de prosessene kommunene nå skal gjennom.

Ekspertutvalgets delrapport hadde tre anbefalinger for en ny kommunestruktur, gitt dagens oppgaver: kommuner med en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere, sammenslåing i byområder med felles bo- og arbeidsmarked samt redusert statlig styring og lokaldemokratiske tiltak. Regjeringen mener at Norges mangfoldige geografi tilsier at det ikke er naturlig å stille et absolutt krav til innbyggertall. Samtidig er ekspert-

utvalget tydelig på hvilke forutsetninger kommuner bør ha for å sikre gode tjenester til innbyggerne.

Regjeringen er opptatt av at reformen skal legge grunnlag for at kommunene i større grad enn i dag skal løse sine lovpålagte oppgaver selv. Kommunestrukturen skal videre legge til rette for en enhetlig og oversiktlig forvaltning. Når stadig mer av kommunens virksomhet ivaretas i ulike kommunesamarbeid, betyr det en mer kompleks forvaltning som kan svekke demokratisk innsyn og kontroll. Viktige beslutninger flyttes fra folkevalgte organer til interkommunale samarbeid.

Kommunen er grunnmuren i velferdssamfunnet. Kommunen sikrer oss de viktigste tjenestene i mange faser i livet, og er avgjørende for gode lokalsamfunn over hele landet. 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. Flere oppgaver vil gi kommunene mulighet til å utvikle et mer helhetlig og sammenhengende tjenestetilbud til innbyggerne, samtidig som det vil bidra til å skape større interesse for lokalpolitikken.

Etter en samlet vurdering mener departementet at generalistkommunesystemet fortsatt skal være hovedmodellen for kommunesektoren, og at nye oppgaver som hovedregel skal overføres til alle kommuner. Hovedbegrunnelsen for dette er at dagens system bidrar til en oversiktlig offentlig forvaltning for innbyggerne, og mindre sektorisering og gråsoner.

Målet om et levende lokaldemokrati og overføring av mer makt og myndighet til større kommuner skal reflekteres i regjeringens arbeid med reformer i offentlig forvaltning. Denne meldingen viser at kommunene kan få flere oppgaver og større handlingsrom gjennom ulike prosesser. For det første har regjeringen satt i gang en rekke prosesser som berører ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene, men som ikke nødvendigvis følger kommuneformens tidsløp (jf. kapittel 4). Dette gjelder: oppgave- og finansieringsansvaret i barnevernet, utredning av familieverntjenesten med sikte på overføring av ansvaret til kommunene, oppgaver på politiområdet, ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene for det offentlige vegnettet, stortingsmelding om primærhelsetjenesten, opptrappingsplaner for henholdsvis rusfeltet og rehabiliteringsfeltet, finansieringsansvaret for pasienttransport, reformarbeid knyttet til

pleiepenger, hjelpestønad og omsorgslønn, forenkling av utmarksforvaltningen, utviklingsavtaler på planområdet, forenkling av plandelen i plan- og bygningsloven, konsesjonsbehandling av mikro-, mini- og småkraftverk, endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag og vannscooterregelverket.

For det andre foreslår regjeringen overføring av oppgaver til kommunene på en rekke områder i forbindelse med kommunereformen (jf. kapittel 5). Større og mer robuste kommuner legges til grunn som en forutsetning for overføring av oppgavene. Dette er: tannhelsetjenesten, rehabiliteringstjenester, arbeids- og utdanningsreiser, basishjelpemidler, idrettsfunksjonell godkjenning av svømmeanlegg, tilskudd til frivilligsentraler, tilskudd til etablering i egen bolig og den personrettede delen av tilskudd til tilpasning av bolig, Notarius Publicus' vigsler, kompetanse til å utføre notarialforretninger, forvaltningsansvar for deler av regelverket for jakt og fiske og enkelte oppgaver etter forurensningsloven, tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket, utvalgte kulturlandskap i jordbruket, verdensarvområdene og til tiltak i beiteområder. Endelig beslutning om overføring av de tre sistnevnte tilskuddene må avvende jordbruksoppgjøret 2015. Videre skal varig tilrettelagt arbeid i skjermet sektor og ordinær bedrift utredes med sikte på overføring. I tillegg kan det iverksettes en forsøksordning der driftsansvaret for distriktpsikiatriske sentre overføres til noen forsøkskommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Det er igangsatt et arbeid for å se på hvilken rolle større kommuner kan ha i lokal nærings- og samfunnsutvikling. Dette vil bli sett i sammenheng med videreutviklingen av fylkeskommunenes rolle som samfunnsutvikler, jf. omtale i kapittel 6.

Gjennomgangen i meldingen viser også at det vil kunne være gevinster å hente på å gi enkelte nye oppgaver, som videregående opplæring og kollektivtransport, kun til de største kommunene. Dette vil kunne gi et mer helhetlig tjenestetilbud for innbyggerne i disse kommunene ved at oppgaver som nå er splittet av forvaltningsmessige skiller kan ses i sammenheng på lokalt nivå. To forutsetninger bør etter departementets vurdering legges til grunn for overføring av oppgaver til de største kommunene. For det første må storkommunene være i stand til å løse oppgavene på en god måte, herunder inneha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og utgjøre geografisk funksjonelle områder. For det andre må oppgaveløsningen i områdene utenfor storkommunene kunne håndteres på en måte som sikrer likeverdig

løsning av oppgavene. Befolkningsgrunnlag og geografiske avstander vil være sentrale faktorer i den sammenheng. Begge forutsetningene må vurderes særskilt for den enkelte oppgave og kommune. Større regioner kan bidra til å styrke oppgaveløsningen i områdene utenfor storkommunene.

Når det gjelder videregående opplæring, må oppgaveoverføring fra fylkeskommunen til storkommuner vurderes i hvert enkelt tilfelle. I tillegg må elevenes ønsker og rettssikkerhet ivaretas. Dessuten må utdanningstilbudet dimensjoneres i tråd med arbeidslivets behov for kompetanse.

Storkommuner som overtar ansvaret for kollektivtransporten, inkludert TT-ordningen, må i tillegg til å utgjøre et geografisk funksjonelt område, ha et tilstrekkelig markedsgrunnlag til å kunne gi befolkningen et ønsket kollektivtilbud innenfor en samfunnsøkonomisk akseptabel kostnad. Ansvaret for skoleskyss kan etter departementets vurdering overføres til kommuner som overtar ansvaret for videregående opplæring og kollektivtransport.

Departementet anbefaler at det ikke åpnes for at de største kommunene, som får en bredere oppgaveportefølje enn øvrige kommuner, kan utgjøre egne fylker/regioner.

Det legges ikke opp til et system med oppgavedifferensiering avhengig av flere ulike innbyggerstørrelser. En slik «trappetrinnsmodell» vil kunne føre til stadig uro og tilbakevendende diskusjon om oppgavefordelingen, og gi et forvaltningsmessig svært uoversiktlig system.

For det tredje varsles det i denne meldingen tiltak for redusert statlig styring (jf. kapittel 7). Større kommuner, med gjennomgående god kapasitet og kompetanse, vil kunne gjennomføre en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, og behovet for statlig detaljstyring vil reduseres. Kommunene vil slik få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov. Dette vil også gi en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer. Regjeringen har satt i gang et arbeid med en generell gjennomgang av den statlige styringen av kommunene, med sikte på redusert detaljstyring av større kommuner. Blant annet er det behov for bedre koordinering og effektivisering av det statlige tilsynet med kommunene. Større kommuner gir også grunnlag for redusert omfang av landsomfattende statlige tilsyn. Resultatet av gjennomgangen presenteres for Stortinget våren 2017. Meldingen omtaler noen konkrete eksempler på redusert statlig styring som kan gjennomføres i forkant av den generelle gjennomgangen av stat-

lig styring. Eksemplene dreier seg både om regulerings- og tiltaksforanstaltninger for å sikre større lokal handlefrihet, tiltak for å redusere dokumentasjons- og rapporteringskrav overfor kommunene og tiltak med sikte på bedre praksis og redusert bruk av statlige innsigelser overfor kommunale arealplaner.

For å sikre kvaliteten i det offentlige tjenestetilbudet, foreslo ekspertutvalget i første delrapport at det skal være adgang til å pålegge interkommunalt samarbeid som en løsning hvor geografiske avstander gjør at kommuner ikke kan slå seg sammen. Departementet varslet i Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015* at det vil utrede en generell hjemmel i kommuneloven for denne typen tilfeller. I lys av kommunereformens mål og prosess, vil det samtidig være naturlig å utrede og belyse andre vilkår enn at det foreligger for store geografiske avstander som grunnlag for å pålegge kommuner å samarbeide. Formålet med en slik samarbeidsregel vil være å sikre innbyggerne et faglig forsvarlig tilbud. Enkelte slike hjemler eksisterer i dag i særlovgivningen. En generell hjemmel vil kunne erstatte disse særlovhjemlene. Den aktuelle kommunens fagkompetanse vil være en sentral faktor i vurderingen av når det vil kunne være aktuelt å anvende bestemmelsen. Departementet vil også utrede om pålegget skal kunne brukes for å sikre innbyggernes rettssikkerhet i kommunalforvaltningen. I utredningen vil det også vurderes om man på forhånd kan angi særskilte tjenesteområder som vil kunne være aktuelle for pålagt samarbeid. Den framtidige kommunestrukturen og omfanget av nye oppgaver til kommunene vil kunne avgjøre omfanget av slike pålagte samarbeid. Departementet tar sikte på å fremme et forslag om dette for Stortinget våren 2017.

Stortinget har bedt regjeringen gjennomgå oppgavene til det regionale folkevalgte nivået parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene, men uten at dette skal forsinke arbeidet med kommunereformen. På grunnlag av Venstres representantforslag Dok 8:26 S (2013–2014), fattet Stortinget 18. juni 2014 følgende anmodningsvedtak (Innst. 262 S (2013–2014)):

Stortinget ber regjeringen gjennomgå oppgavene til fylkeskommunene/et regionalt nivå parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene. Dette kan gjøres med utgangspunkt i en sammenstilling fra tidligere utredninger. Stortinget imøteser en melding til Stortinget om dette våren 2015.

Kommunal- og forvaltningskomiteens merknader ved behandlingen av Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015* synliggjør et ønske om en mest mulig parallell prosess med vurdering av inndeling og oppgaver for mer robuste kommuner (kommunereformen) og det regionale folkevalgte nivået, jf. Innst. 300 S (2013–2014). Ved behandlingen av proposisjonen ble følgende vedtak fattet av Stortinget:

Stortinget konstaterer at det ikke er fleirtal for Høgre og Framstegspartiet sine primærstandpunkt om to folkevalde nivå, jf. disse partia sine merknader i saken. Stortinget viser vidare til felles merknad i saken frå medlemmene frå Høgre, Framstegspartiet, Venstre og Kristeleg Folkeparti der det kjem fram at parallelt med kommunereforma må regjeringa gjennomgå og samanstillе utredningar gjeldande mellomnivået og sjå desse i samanheng med reforma utan at dette skal forseinka arbeidet med kommunereforma for primærkommunane. Stortinget stadfester at gjennomgangen av oppgåvene til kommunane må inkludere oppgåvene som skal liggje til eit folkevald regionnivå/mellomnivå/færre fylkeskommunar.

Regjeringen har som følge av vedtakene ovenfor, igangsatt et arbeid med å vurdere hvordan fylkeskommunene/det regionale folkevalgte nivået kan utvikles. Denne meldingen drøfter hvordan det regionale folkevalgte nivået påvirkes av endringer i kommunal struktur og oppgavefordeling som følge av kommunereformen. Videre skisseres hvilke perspektiv departementet vil legge til grunn for det videre arbeidet med vurdering av oppgaver og roller for det regionale folkevalgte nivået (jf. kapittel 6).

Det er regjeringens mål å gjennomføre kommunereformen og endringer i regionalt folkevalgt nivå samtidig, slik at både nye kommuner og ny regional inndeling kan iverksettes fra 1. januar 2020. Det tas sikte på å legge fram en samlet lovproposisjon om nye oppgaver til kommunene våren 2017, samtidig med forslag om ny kommunestruktur og nytt folkevalgt regionalt nivå. Sommeren 2015 vil fylkeskommunene inviteres til å innlede drøftinger av sammenslåingsalternativer, med sikte på å vurdere og avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabofylker. Prosessen legger opp til at fylkeskommunene fatter vedtak høsten 2016. På denne måten vil de fylkeskommunale strukturvedtakene kunne tilpasses ny kommunal struktur.

1.1 Om innholdet i de enkelte kapitlene

Denne meldingen gir en samlet oversikt over oppgaver som kan overføres til større og mer robuste kommuner. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i samarbeid med berørte departementer kartlagt og vurdert oppgaver hos fylkeskommunen, fylkesmannen og øvrig statsforvaltning, med tanke på overføring til større kommuner.

Ekspertutvalget for kommunereformen har i sin sluttrapport av 1. desember 2014 vurdert om det er behov for tilleggskriterier/sektorkriterier, eventuelt justeringer av kriteriene fra delrapporten, for å kunne overføre nye oppgaver til større og mer robuste kommuner. Ekspertutvalget har på faglig grunnlag analysert og vurdert eksempler på enkelte oppgaver innenfor tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling som kan overføres til kommunene, forutsatt større og mer robuste kommuner. Utvalgets kriterier og vurderinger er omtalt i kapittel 2.

Kapittel 3 angir sentrale utgangspunkter for oppgavegjennomgangen og drøfter fordeler og

ulempes med generalistkommuneprinsippet og et system med oppgavedifferensiering.

Kapittel 4 omhandler prosesser som berører ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene, men som ikke nødvendigvis følger kommunereformens tidsløp.

Kapittel 5 gir en samlet oversikt over forslag om overføring av oppgaver til kommunene.

Kapittel 6 drøfter hvordan det regionale folkevalgte nivået påvirkes av endringer i kommunal struktur og oppgavefordeling som følge av kommunereformen. Videre skisseres hvilke perspektiv departementet vil legge til grunn for det videre arbeidet med vurdering av oppgaver og roller for det regionale folkevalgte nivået, samt sentrale milepæler for dette arbeidet.

Kapittel 7 omhandler forholdet mellom staten og kommunesektoren, og angir noen eksempler på redusert statlig styring av større og mer robuste kommuner.

Kapittel 8 gir en overordnet beskrivelse av de viktigste økonomiske og administrative konsekvensene av en endret oppgavefordeling.

2 Ekspertutvalgets sluttrappport

Kommunal- og moderniseringsdepartementet satte 3. januar 2014 ned et ekspertutvalg som på fritt faglig grunnlag skulle foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene. Utvalget leverte 31. mars 2014 delrapporten *Kriterier for en god kommunestruktur*. Samme dag fikk ekspertutvalget et tilleggsmandat hvor ekspertutvalget ble bedt om, med utgangspunkt i kriteriene fra første delutredning, å vurdere om det er behov for tilleggs-kriterier/sektorkriterier, eventuelt justeringer fra første delutredning, for å kunne overføre nye oppgaver til kommunene.

Som grunnlag for denne vurderingen ble utvalget bedt om på faglig grunnlag å analysere og vurdere eksempler på enkelte oppgaver som det kan være aktuelt å overføre til kommunene, forutsatt større og mer robuste kommuner. Utvalget ble bedt om å vurdere oppgaver innenfor tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling.

Utvalget var satt sammen av erfarne forskere og praktikere, deriblant rådmenn, som til sammen representerte en allsidig og god kompetanse på kommunesektoren. Ekspertutvalget ble ledet av professor Signy Vabo. Det ble også oppnevnt en referansegruppe bestående av ordførere fra alle partier fra alle deler av landet, i tillegg til representanter fra arbeidstakerorganisasjoner, departementer, samt lederen for arbeidsutvalget for fylkesmennene.

Dette kapitlet gjengir avslutningskapitlet i ekspertutvalgets sluttrappport, som ble overlevert 1. desember 2014.

2.1 Utvalgets kriterier og anbefalinger i delrapporten

Utvalgets mandat for delrapporten om kriterier for en god kommunestruktur var på faglig grunnlag å gjennomgå og foreslå prinsipper og kriterier for en ny kommuneinndeling. Med utgangspunkt i samfunnsmessige hensyn knyttet til tjenesteyting, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og demokratisk arena formulerte utvalget følgende ti kriterier rettet mot kommunene og to mot staten:

Kriterier for 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 for staten:

11. Bred oppgaveportefølje
12. Statlig rammestyring

Basert på dette kriteriesettet og gitt dagens kommunale oppgaver, ga utvalget følgende anbefalinger for en god kommunestruktur:

1. Kommunene bør ha minst 15 000–20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning.
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.

De to første anbefalingene innebærer betydelige endringer i kommunestrukturen gitt dagens kommunale oppgaver. Den første anbefalingen er rettet mot små kommuner som etter utvalgets vurdering bør bli større for å oppnå tilstrekkelig kvalitet i oppgaveløsningen, spesielt når det gjelder spesialiserte tjenester (barnevern, PPT og helse). Gevinster kan også oppnås innenfor de større tjenesteområdene grunnskole og pleie og omsorg. Den andre anbefalingen, bedre samsvar mellom kommunestruktur og funksjonelle samfunnsutviklingsområder, legger til rette for mer helhetlig areal- og transportplanlegging. Med en minste-størrelse på 15 000–20 000 innbyggere vil samsvaret i mange områder bli bedre. Anbefalingen gjelder imidlertid alle kommuner. Uavhengig av størrelsen bør kommunene gjøre en særskilt vurdering av om kommunegrensene utgjør et funksjo-

nelt samfunnsutviklingsområde. Utvalget pekte i den forbindelse særlig på behovet for kommunesammenslåinger i flerkommunale byområder bestående av oppsplittede tettsteder og/eller bo- og arbeidsmarkedsregioner med stor grad av pendling mellom kommunene.

Den tredje anbefalingen er dels rettet mot staten og dels mot kommunene, og er en forutsetning for at lokaldemokratiet skal bli mer slagkraftig. Gjennom at staten reduserer detaljstyringen og øker kommunenes handlefrihet vil kommunesammenslåinger kunne gi større samfunnsmessige gevinster. I delrapporten har utvalget også pekt på forhold som kan påvirke relasjonen mellom representant og velger. Utvalget tilrår at det gjennomføres tiltak for å redusere noen av de effektene kommunesammenslåinger kan få for politisk deltakelse.

I delrapporten viser utvalget til at kommuner med svært store avstander vil kunne få utfordringer spesielt med politisk representativitet i kommunale organ. Delrapporten peker på at en god oppgaveløsning må ses opp mot ulempene slike avstander vil gi for lokaldemokratiet. I en avveining må svakere politisk deltakelse og representativitet vurderes opp mot demokratiske ulemper knyttet til omfattende interkommunalt samarbeid. Dersom konklusjonen blir at kommunesammenslåing ikke er løsningen i disse tilfellene, er det utvalgets oppfatning at forpliktende samarbeid må inngås for å imøtekomme de kravene til oppgaveløsningen som er forutsatt i kriteriene.

2.2 Utvalgets kriterier og vurderinger i sluttrapporten

Samtidig med overlevering av delrapporten fikk utvalget et tilleggsmandat for arbeidet med sluttrapporten. Tilleggsmandatet omhandler overføring av oppgaver til kommunene, forutsatt større og mer robuste kommuner. Utvalget er spesielt bedt om å vurdere om det er behov for tilleggs-kriterier/sektorkriterier, eventuelt justering av kriteriene fra delutredningen, for å kunne overføre nye oppgaver til kommunene. Videre skal utvalget på faglig grunnlag analysere og vurdere eksempler på oppgaver det kan være aktuelt å overføre til kommunene.

Retningslinjene for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene, som ble lagt fram av oppgavefordelingsutvalget i NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*, ligger til grunn for utvalgets valg av oppgaver.

Utvalget har i sluttrapporten vurdert ti eksempler på oppgaver det kan være aktuelt å overføre til kommunene:

- Psykisk helsevern
- Tverrfaglig spesialisert rusbehandling
- Habilitering og rehabilitering
- Hjelpemidler
- Barnevern
- Arbeidsmarkedstiltak
- Videregående opplæring
- Kollektivtransport
- Fylkesveger
- Virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling

Kommuner med minst 15 000–20 000 innbyggere kan være i stand til å overta ansvaret for nye oppgaver innenfor flere av de ti områdene utvalget har vurdert. Dette er: habiliterings- og rehabiliteringstjenestene, statlige oppgaver tilknyttet fosterhjem og barneverninstitusjoner, hjelpemidler til personer med nedsatt funksjonsevne, arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor og virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling. Videre kan kommuner med minst 100 000 innbyggere isolert sett være i stand til å overta enkelte andre oppgaver, som videregående opplæring og kollektivtransport, forutsatt at de også utgjør funksjonelle samfunnsutviklingsområder.¹ En overføring av oppgaver kun til storkommuner innebærer imidlertid oppgavedifferensiering, og reiser praktiske og prinsipielle spørsmål som diskuteres i det følgende.

Gjennomgangen av oppgavene viser etter utvalgets oppfatning at kriteriene fra delrapporten fungerer godt med hensyn til å vurdere ivaretagelse av oppgaver i kommuner av ulik størrelse. På den bakgrunn mener utvalget at det ikke er behov for tilleggs-kriterier/sektorkriterier. Utvalget har imidlertid funnet det nødvendig å presisere kriteriet funksjonelle samfunnsutviklingsområder, se under.

Utvalget har ikke funnet grunnlag for noe nytt eller justert kriterium tilknyttet kommunen som demokratisk arena. Utvalget peker på at et styrket lokaldemokrati vil avhenge av at nasjonale myndigheter reduserer det totale omfanget og detaljeringen i utforming av statlige styringsvirke-

¹ Utvalget har vurdert at sammenslåinger basert på funksjonalitetskriteriene vil kunne gi kommuner med innbyggere over 100 000 innbyggere i Bergensregionen, Stavanger/Sandnes-regionen, Trondheimsregionen, Drammensregionen, Nedre Glomma-regionen, Kristiansandsregionen og Grenlandsregionen. I tillegg kan kommuner over 100 000 innbyggere også oppnås i Akershus.

midler. Behovet for rådgivning, veiledning og statlig tilsyn må antas å bli mindre når kommunene blir større. Bedre forutsetninger for å levere gode tjenester og drive samfunnsplanlegging samt styre og kontrollere egen virksomhet, vil gjøre behovet for interkommunalt samarbeid om myndighetsutøvelse og kjerneoppgaver betydelig mindre. Utvalget legger likevel til grunn at større kommuner ikke vil avskaffe alle behov for samarbeid. Utvalget oppfatter at det er en prinsipiell forskjell mellom kommuner på minimum 15 000–20 000 innbyggere som inngår i samarbeid om administrative og tekniske tjenester og kommuner som er avhengig av slikt samarbeid for å drifte kjerneoppgavene. Utvalget mener at kommuner med en minstestørrelse på mellom 15 000–20 000 innbyggere vil gi større likeverdighet mellom stat og kommune, og danne grunnlag for en generell styrket tillit til lokalt folkevalgtes prioriteringer. Dette vil kunne bidra til å styrke lokaldemokratiet.

Tydeliggjøring av kriteriet funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Utvalget anbefalte i første delrapport at kommunestrukturen i større grad bør nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Dette ble særlig aktualisert ved administrativ oppsplitting der byområder består av flere kommuner. Den primære begrunnelsen for etablering av storkommuner i dagens flerkommunale byområder er hensynet til helhetlig areal- og transportplanlegging, men utvalget er i delrapporten også klar på at funksjonelt avgrensede kommuner gir gevinster i alle deler av landet for ivaretagelse av kommunens andre roller, og spesielt for tjenesteytingen. Funksjonelt avgrensede kommuner kan se arbeidsplasser, boliger, tjenester og transport i sammenheng. Som i delrapporten viser utvalget til at det i dag eksisterer flere gode regionale og interkommunale planer for flerkommunale byområder, men at disse ikke er fullgode erstatninger for kommunesammenslåing, fordi planene må vedtas i det enkelte kommunestyre.

Med bakgrunn i diskusjonen i etterkant av delrapporten og foreliggende gjennomgang av ti eksempler på potensielt nye oppgaver til kommunene, ser utvalget behov for å tydeliggjøre kriteriet og anbefalingen om geografisk funksjonalitet. Blant oppgavene som er vurdert i rapporten har utvalget pekt på at overføring av ansvar knyttet til kollektivtransport og videregående opplæring må forutsette at kommunene er funksjonelt avgrenset.

I delrapporten diskuterer utvalget ulike grader av administrativ oppsplitting som er uheldig (se delrapporten kapittel 1.6). I forlengelsen av dette vil utvalget tydeliggjøre følgende:

- Et tettsted (slik dette er definert i SSBs tettstedsdefinisjon) bør i sin helhet ligge i én kommune.

Dette inkluderer både tilfeller der tettsteder har vokst ut over sine kommunegrenser, samt der to tettsteder har vokst sammen. For mindre tettsteder kan dette kriteriet i noen tilfeller løses ved grensejustering, men i hovedsak må dette løses ved kommunesammenslåing. Det eneste unntaket fra dette kriteriet er Oslo tettsted, som kommenteres under.

- Et tett integrert arbeidsmarked bør utgjøre én kommune.

Utvalget mener at arbeidsmarkedet er tett integrert når rundt 25 prosent eller flere av de sysselsatte bosatt i en kommune jobber i regionens senterkommune(r). Hva som vil være den eksakte grensen for en funksjonelt avgrenset kommune, bør avgjøres av lokale og regionale forhold. For (eventuell overføring av) tjenester som er rettet mot bestemte befolkningsgrupper (eksempelvis videregående opplæring og kollektivtransport), bør en også ta i betraktning pendlingsmønsteret til tjenestemottakerne.

Oppfyllelsen *enten* av kriteriet «ett tettsted bør i sin helhet ligge i én kommune» *eller* kriteriet «ett tett integrert arbeidsmarked bør utgjøre én kommune», vil føre til nye storkommuner i flere større og mindre byområder. I tråd med første delrapport mener utvalget at størrelsen på kommunene blant annet i hovedstadsområdet må balanseres med hensyn til tjenesteproduksjon og lokaldemokrati. Hovedstadsområdet bør derfor fortsatt bestå av flere kommuner. Men også i hovedstadsområdet bør kommunene så langt som mulig utgjøre funksjonelle samfunnsutviklingsområder, slik dette er definert over. Med sammenslåinger av kommuner rundt Oslo, vil det bli færre aktører i hovedstadsområdet som må samarbeide. Oslo kommune kan da samarbeide direkte med enkeltkommuner med mer likeverdig kapasitet og kompetanse om felles løsninger for hovedstadsområdet. Delrapporten peker på at dette også skaper en mer oversiktlig og enhetlig forvaltning for innbyggere, næringsliv, andre kommuner, samt statlige og regionale aktører.

2.3 Konsekvenser av utvalgets vurderinger

Utvalget har tatt utgangspunkt i relevante kriterier fra delrapporten i vurderingen av eksempler på oppgaver det kan være aktuelt å overføre til kommunene. Utvalget har derfor ikke gjort en fullstendig vurdering av alle samfunnsmessige forhold knyttet til oppgavene, herunder økonomiske og administrative konsekvenser av eventuelle oppgaveendringer.

Med utgangspunkt i at ulike oppgaver kan kreve ulikt innbyggertall, slik gjennomgangen av eksemplene viser, finner utvalget det nærliggende å skissere konsekvensene av tre ulike kommunemodeller.

Modell 1 innebærer en videreføring av generalistkommuneprinsippet hvor alle kommuner (unntatt Oslo) har ansvaret for samme oppgaveportefølje. I tråd med utvalgets anbefalinger fra delrapporten forutsettes kommunene å ha en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere. Alle kommunene inngår som i dag i et fylke/region.

Modell 2 åpner for at kommuner har ulike oppgaver ut fra hvor mange innbyggere de har (oppgavedifferensiering) og overføring av flere oppgaver til storkommuner. Alle kommunene (unntatt Oslo) inngår som i dag i fylket/regionen.

Modell 3 åpner også for oppgavedifferensiering og tildeling av Oslo-status til flere storkommuner, det vil si at storkommunen i tillegg til å ha regionale oppgaver også utgjør et eget fylke/region. Modell 3 innebærer at nabokommunene til storkommunen inngår i et annet fylke/region, slik tilfellet er for nabokommunene til Oslo i dag.

Det er teoretisk mulig å tenke seg modeller med mer omfattende oppgavedifferensiering enn modell 2 og 3. Det kan legges inn flere terskler for innbyggertall («trappetrinn») hvor kommunene tilføres nye oppgaver etter hvert som de overstiger et visst innbyggertall. Utvalget finner imidlertid at en slik «trappetrinnmodell» vil øke kompleksiteten i forvaltningssystemet og skape en uoversiktlig situasjon for innbyggerne – både som velgere og brukere av tiltak og tjenester. Utvalget har derfor ikke vurdert slike modeller nærmere.

Modell 1: Videreføring av generalistkommuneprinsippet og kommuner med minst 15 000–20 000 innbyggere

Denne modellen tar utgangspunkt i delrapporten og anbefalingen om en minste kommunestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere. Generalistkommunesystemet forutsetter i utgangspunktet en bred

kommunal oppgaveportefølje. Systemet innebærer dessuten at alle kommuner er pålagt de samme oppgavene gjennom lov, det samme finansieringssystemet gjelder for alle, og lovgivningen gir de samme rammene for intern organisering og styring og for statlig tilsyn og kontroll. Modell 1 innebærer at alle kommuner har og eventuelt overtar ansvaret for de samme oppgavene, og dermed at generalistkommunesystemet opprettholdes.

Utvalget har i delrapporten lagt til grunn at kommunene i dag har ansvar for betydningsfulle oppgaver og at nye oppgaver ikke er en forutsetning for et sterkt lokaldemokrati. Utvalgets vurderinger i sluttrapporten viser at kommuner som tilfredsstiller minstestørrelsen på 15 000–20 000 innbyggere kan tilføres nye oppgaver. Gitt en slik minstestørrelse, vil altså en videreføring av generalistkommuneprinsippet kunne kombineres med et utvidet ansvarsområde for kommunene. Det vil kunne styrke lokaldemokratiet gjennom at kommunene får kontroll over ytterligere oppgaver og funksjoner som er av betydning for innbyggerne.

En opprettholdelse av generalistkommunesystemet har både fordeler og ulemper.² En fordel med enhetlig oppgavefordeling er at det bidrar til et likeverdig lokalt selvstyre i alle deler av landet og likebehandling i den statlige styringen som sikrer at alle kommuner har samme frihet i forholdet til staten. Generalistkommunesystemet bidrar også til en oversiktlig offentlig forvaltning og lave prosesskostnader. Det kan bidra til mindre sektorisering og gråsoner i offentlig forvaltning sammenlignet med modeller med differensiering. En enhetlig oppgavefordeling har videre styringsmessige fordeler. Det er enklere å utforme et enhetlig overføringssystem og lovgrunnlag for kommunal virksomhet.

Kommunene har svært ulikt innbyggertall, noe som også vil være tilfelle etter en omfattende reform av kommunestrukturen. Hovedutfordringen ved modell 1 er at den felles oppgaveporteføljen bestemmes ut fra hvilke oppgaver de minste kommunene kan bære. Gjennomgangen i denne rapporten viser at større kommuner kan bære flere oppgaver. Både av hensyn til oppgaveløsningen og lokaldemokratiet i de største kommunene vil det være en ulempe at det kommunale ansvaret begrenses av de minste kommunene. Denne ulempen vil øke over tid som følge av relativt høy befolkningsvekst i storkommunene. En viderefø-

² Dølvik, T. m.fl (2005). *Bør kommunene ha forskjellige oppgaver? Generalistkommuneprinsippet og differensiert oppgavefordeling.*

ring av generalistkommuneprinsippet og oppgaveoverføring tilpasset kommuner med 15 000–20 000 innbyggere medfører at oppgaver som storkommunene isolert sett kan bære må løses på et regionalt nivå (fylkeskommune/region eller statlig organ). De beslutningene som fattes av det regionale nivået vil ikke nødvendigvis være de mest gunstige for storkommunene.

Modell 2: Storkommuner med flere oppgaver som inngår i fylkeskommunene/regionene

Denne modellen tar utgangspunkt i at noen av de vurderte oppgavene bare kan overføres til kommuner med et vesentlig høyere innbyggertall enn minstestørrelsen på 15 000–20 000 innbyggere. Differensiert oppgavefordeling innebærer at storkommuner overtar ansvaret for enkelte fylkeskommunale eller statlige oppgaver og tjenester, mens ansvaret for de samme oppgavene ligger til fylkeskommunene/regionene eller staten for mindre kommuner. Storkommunene inngår i fylket/regionen. Fylkeskommunen/regionen vil fortsatt ha ansvaret for noen oppgaver som også tilbys i storkommunene, og innbyggerne i storkommunene vil på samme måte som i øvrige kommuner være med på å velge representanter til de folkevalgte organene i fylkeskommunen/regionen. Eksempler blant oppgavene utvalget har vurdert hvor differensiert oppgavefordeling aktualiseres, er videregående opplæring og kollektivtransport. Oppgaveoverføring forutsetter i disse tilfellene at storkommunene har minst 100 000 innbyggere og at de utgjør funksjonelle samfunnsutviklingsområder.

Det er både fordeler og ulemper med et slikt system. Blant fordelene er at oppgavefordelingen kan tilpasses mer fleksibelt til ulike lokale forutsetninger i geografi og befolkningsgrunnlag. Nye oppgaver vil kunne vitalisere lokalpolitikken i storkommunene, ved at innbyggerne der får økt innflytelse over tjenestetilbudet og samfunnsutviklingen i sitt nærområde. I og med at slike storkommuner har et helhetlig ansvar for alle oppgavene, vil det innenfor disse også være lettere å drive en helhetlig planlegging og utvikling når det gjelder arealbruk, transport og tjenesteproduksjon. Dette forutsetter at kommunene dekker et funksjonelt samfunnsutviklingsområde.

Kommunalt ansvar for flere oppgaver kan gi gevinster ved at flere oppgaver kan ses i sammenheng på lokalt nivå. Forvaltningsstrukturen kan også bli enklere der hvor oppgaver som tidligere

ble løst på flere forvaltningsnivåer, nå løses på ett forvaltningsnivå i storkommunene.

Oppgavedifferensiering har imidlertid også ulemper. For det første kan overføring av fylkeskommunale eller statlige oppgaver til storkommuner gjøre det mer krevende for fylkeskommunen/staten å gi et godt og bredt tilbud i resten av fylket/regionen. Overføring av videregående opplæring til storkommuner vil for eksempel kunne få negative konsekvenser for valgfriheten for elevene og tjenestetilbudet i de øvrige kommunene. Hvor store disse problemene vil bli, vil avhenge av befolkningsgrunnlag og geografiske avstander i fylket eller regionen som ikke omfattes av storkommunene, og det vil avhenge av de ordninger for betaling og valgfrihet som etableres mellom storkommunen og fylkeskommunen. Gitt at storkommunene utgjør funksjonelle samfunnsutviklingsområder, vil disse problemene isolert sett bli mindre. Innen videregående opplæring har dette sammenheng med at elevene utenfor det funksjonelle samfunnsutviklingsområdet i liten grad benytter utdanningstilbudet i storbyene.

For det andre kan kostnadseffektiviteten i administrasjonen av tjenestene som omfattes av oppgavedifferensieringen gå ned som følge av reduserte stordriftsfordeler. Dette kan i noen grad motvirkes ved at det hentes ut stordriftsfordeler i storkommunene når administrering av kommunale og de nye overførte oppgavene ses i sammenheng.

For det tredje vil oppgavedifferensiering medføre en mer oppdelt forvaltningsstruktur og øke behovet for en mer oppgavespesifikk statlig styring. Statlige styringsvirkemidler vil måtte endres, herunder finansiering og lovgivning.

For det fjerde vil en modell med oppgavedifferensiering føre til at innbyggernes stemme ved lokalvalg får ulik vekt. Dersom det overføres flere oppgaver til én eller flere storkommuner innenfor en region, vil dette gi ulik vekt av stemmene både ved valg til kommunestyre og til fylkesting/regionting. Innbyggerne i storkommunene vil få større påvirkning gjennom valg, ved at de har en større oppgaveportefølje i sin kommune, samtidig som de også vil påvirke regionens løsning av oppgaver for innbyggerne i andre kommuner i restfylket/regionen (fordi de også har stemmerett til fylkestinget/regiontinget). Innbyggerne i de mindre kommunene vil motsvarende ikke få bestemme over oppgaveløsningen i storkommunene. Modell 2 vil følgelig komme i konflikt med prinsippet om at alle velgere bør ha en likeverdig stemme ved valg.

Modell 3: Storkommuner med Oslo-status

- Modellen innebærer tildeling av Oslo-status til flere storkommuner. Oslo har i dag alle fylkeskommunale oppgaver (unntatt regional plan) i tillegg til kommunale oppgaver. Kommuneloven fastslår at Oslo fylke ikke er fylkeskommune. Det betyr at det ikke skal velges fylkesting, og at Oslo bystyre har overordnet ansvar for samtlige oppgaver. Forskjellen på modell 2 og modell 3 er altså at storkommunene i modell 3 ikke inngår i fylket/regionen. Modell 3 har likhetstrekk med storbymodellen foreslått av Jørn Rattsø.³

Fordelene med modell 3 vil i utgangspunktet være de samme som for modell 2. Også ulempene vil for en stor del være de samme, men utfordringen med ulik stemmevekt vil ikke være til stede, da storkommunene i modell 3 utgjør egne fylker/regioner med helhetlig ansvar for alle oppgavene lagt til kommunestyret i storkommunen.

Ulempene knyttet til samhandling og koordinering mellom storkommunene og tilstøtende regioner vil imidlertid kunne forsterkes i modell 3. Dette vil særlig gjelde rollen som samfunnsutvikler, ved at både storkommunen og fylkeskommunen/regionen blir planmyndighet innenfor sine geografiske områder. Mange utfordringer og utviklingstrekk vil ha nedslagsfelt ut over den geografiske inndelingen, noe som innebærer behov for samhandling. En modell der storkommuner ikke er en del av et større fylke/region, vil trolig gjøre det nødvendig å etablere et koordineringsorgan. Et slikt organ må nødvendigvis bli indirekte valgt, noe som har konsekvenser både for demokratisk legitimitet og effektivitet. Et slikt organ vil ikke kunne treffe overordnede politiske vedtak forankret i direkte folkevalgte organ i henholdsvis storkommunen og fylkeskommunen/regionen.

³ Rattsø, J. (2014). *Næringsutvikling, utdanningsvekst og urbanisering: Utfordringer for kommunereform*. SØF-rapport nr. 02/14

Det er i tillegg sannsynlig at en storkommune med Oslo-status i liten grad vil opptre som en drivkraft for samfunnsutviklingen utover egne grenser, siden denne ikke er en del av den større regionen/fylket. I så fall vil nåværende storkommuners betydning som «regionale motorer» svekkes, med tilhørende negativ effekt for det omkringliggende fylket/regionen.

Utvalgets avsluttende merknader

Formålet med drøftingen har vært å systematisere fordeler og ulemper ved henholdsvis generalistkommuneprinsippet (og forutsatt kommuner med minst 15 000–20 000 innbyggere) og modeller hvor storkommuner har en bredere oppgaveportefølje. Utvalget tar ikke stilling til om generalistkommuneprinsippet bør videreføres eller om oppgavedifferensiering er ønskelig. Det har sammenheng med at regionnivåets framtidige utforming ikke er avklart, at utvalget kun har vurdert eksempler på oppgaver det kan være aktuelt å overføre til kommunene, og at problemstillingen fortjener en grundigere utredning enn det har vært rom for i denne rapporten.

2.4 Departementets vurderinger

Departementet mener at ekspertutvalgets sluttrapport gir et solid faglig grunnlag for det videre arbeidet med kommunereformen. Dette gjelder både for kommunene i deres arbeid lokalt, og senere for staten når den skal vurdere resultatene av de lokale prosessene og hvilke oppgaver som kan flyttes til større kommuner. Norges mangfoldige geografi tilsier at det ikke er naturlig å stille et absolutt krav til innbyggertall. Samtidig er ekspertutvalget tydelig på hvilke forutsetninger kommuner bør ha for å sikre gode tjenester til innbyggerne.

Departementets nærmere vurderinger av de ulike elementene i ekspertutvalgsrapporten framgår av de påfølgende kapitler.

3 Utgangspunkter for gjennomgangen av oppgaver

Regjeringen vil spre makt og bygge samfunnet nedenfra. Enkeltmennesker, familier, organisasjoner og lokalsamfunn skal få større innflytelse over saker som angår dem selv og større mulighet til å utvikle lokalsamfunnet. Når flere oppgaver løses lokalt, kan innbyggerne få et mer helhetlig tjenestetilbud.

De norske kommunene er generalistkommuner. Det innebærer at alle kommuner skal imøtekomme de samme kravene når det gjelder tjenester til innbyggerne, planleggings- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet, oppgavene som myndighetsutøver og ivaretagelse av demokratiske funksjoner, uavhengig av innbyggertall, bosetningsstruktur eller andre kjennetegn.

Stortinget har gjennom lov gitt kommunene ansvaret for grunnleggende nasjonale velferds- og myndighetsoppgaver. Det er et etablert prinsipp at oppgaver bør legges på det lavest mulige effektive forvaltningsnivået. De norske kommunene, i likhet med kommunene i de andre nordiske landene, spiller en helt sentral rolle i den offentlige forvaltningen og i gjennomføringen av velferdspolitikken. Kommunene har vidtgående myndighet og utøver stor grad av lokalt selvstyre.

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. Flere oppgaver vil gi kommunene mulighet til å utvikle et mer helhetlig og sammenhengende tjenestetilbud til brukerne, samtidig som det vil bidra til å skape større interesse for lokalpolitikken.

Dette kapitlet tar for seg sentrale utgangspunkter for oppgavegjennomgangen. Større og mer robuste kommuner legges til grunn som en forutsetning for overføring av nye oppgaver til kommunene.

3.1 Retningslinjer for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene

Arbeidet med å vurdere nye oppgaver til større kommuner har tatt utgangspunkt i retningslinjene for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene, som ble lagt fram av Oppgavefordelingsutvalget i NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Dette er retningslinjer som etter departementets vurdering har holdt seg over tid og fortsatt har gyldighet. Retningslinjene er generelt utformet og gir ikke entydige svar på plassering av oppgaver, men er utgangspunkter og danner rammene for de vurderingene som gjøres.

3.1.1 NOU 2000: 20 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune

Oppgavefordelingsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 5. juni 1998 for å vurdere oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene. Mandatet ble utvidet til å omfatte en vurdering av antallet forvaltningsnivå, og forslag til ansvarsfordeling av oppgaver ved en eventuell reduksjon i antallet forvaltningsnivåer. Utvalget ble også bedt om å vurdere antall og størrelse på fylker eller regioner og oppgave- og ansvarsfordelingen ved en eventuell endring i fylkesinndelingen.

Utvalget avga sin utredning til Kommunal- og regionaldepartementet 3. juli 2000. Nedenfor gis det en oversikt over hovedpunktene i denne. Framstillingen er ikke fullstendig. Blant annet er ikke utvalgets drøfting av enkeltsektorer og modeller for organiseringen av det regionale nivået omtalt. Tilrådingene blir gjengitt oppsummeringsvis.

Utvalget drøftet ulike hensyn, mål og verdier som må tas hensyn til ved fordeling av oppgaver mellom forvaltningsnivåene. Videre ble det drøftet formelle og organisatoriske forhold som oppgavefordelingen vil være betinget av. På bakgrunn av dette ble det formulert et sett av retningslinjer for oppgavefordeling som dannet grunnlag for utvalgets evaluering av daværende oppgavefordeling og var retningsgivende for utvalgets forslag til

endringer. Utvalgets retningslinjer for oppgavefordeling var svar på følgende tre hovedhensyn:

1. Hensynet til brukerne
2. Hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse
3. Hensynet til nasjonale mål

Hensynet til brukerne

Utvalget pekte på at en brukerorientert forvaltning innebærer at alle deler av den offentlige forvaltningen setter brukernes behov i sentrum for sin aktivitet. Utvalget trakk fram to brukerhensyn, eller verdier, som er viktige i drøftinger om oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene: hensynet til tilgjengelighet og hensynet til sammenhengende tjenester.

Hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse

Utvalget tok utgangspunkt i de tre verdiene frihet, deltakelse og effektivitet. Frihetsverdien er knyttet til friheten til å virkeliggjøre det lokale fellesskapets interesser, men også frihet fra ulike former for statlige inngrep. Deltakelsesverdien er knyttet til at kommunale organer gir lokalbefolkningen mulighet til medbestemmelse i saker som i særlig grad berører dem selv. Effektivitetsverdien ved det lokale selvstyret bygger på at kommuneinstitusjonene vurderes som særlig egnet til å formidle offentlige goder på en effektiv måte, fordi nærheten til innbyggerne sikrer at de er vare overfor krav, behov og interesser i lokalsamfunnet, og løsninger kan skreddersys til den lokale virkeligheten.

Hensynet til nasjonale mål

Utvalget konkretiserte seks hensyn som staten har særlig ansvar for å ivareta i organiseringen og styringen av offentlig forvaltning: rettssikkerhet, likeverdig fordeling av goder mellom individer, samfunnsgrupper og ulike geografiske områder, nasjonaløkonomiske hensyn, miljø og en bærekraftig utvikling, samordning og effektivitet i forvaltningen og hensynet til minoriteter.

Retningslinjer for oppgavefordeling

Ut fra de ovennevnte hensynene formulerte utvalget syv retningslinjer for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Utvalget pekte på at helhetlige vurderinger av oppgavefordelingen ikke kan skje med utgangspunkt i én retningslinje, men gjennom avveining mellom alle (relevante) retningslinjer. Det innebærer at verdiene som ret-

ningslinjene er uttrykk for, må vurderes opp mot hverandre og gis ulik prioritet i konkrete sammenhenger. Retningslinjene er generelt utformet og vil kunne trekke i ulike retninger. Utvalget understreket at de ikke gir entydige svar om plassering av oppgaver og ansvar, men at de angir sentrale temaer for konkrete vurderinger av oppgaveplassering.

Utvalgets retningslinjer for oppgavefordeling:

1. Oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå.
2. Oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer.
3. Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar.
4. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.
5. Oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan.
6. Oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan.
7. Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.

Tilrådsninger fra oppgavefordelingsutvalget

Utvalget så på oppgavefordelingen mellom staten og kommunesektoren som et viktig redskap for å realisere et reelt fungerende demokrati, blant annet for å sikre at nødvendige helhetlige og sektorovergrepene prioriteringer og vurderinger gis en folkevalgt forankring. Utvalget oppsummerte sine tilrådsninger i tre hovedpunkter: tilrådsninger angående utøvelsen av den statlige styringen av kommunesektoren, tilrådsninger angående organiseringen av det regionale nivået, samt tilrådsninger angående enkeltspørsmål knyttet til oppgavefordeling og organisering som ikke tas opp i forbindelse med organiseringen av det regionale nivået.

Oppgavefordelingsutvalget konkluderte på enkeltsektorer og tjenester. Retningen i tilrådsningene var økt delegering av makt og myndighet fra sentralt nivå til lokalforvaltning. Anbefalingene

gikk i retning av å gi flere oppgaver til det lokale nivået, mindre øremerking og flere oppgaver underlagt politisk kontroll.

3.2 Den norske kommunemodellen i et europeisk perspektiv

Sammenliknet med andre europeiske land har Norge, i likhet med de andre nordiske landene, en desentralisert oppgaveløsning. Kommunene spiller en helt sentral rolle i den offentlige forvaltningen og i gjennomføringen av velferdspolitikken. Kommunen har ansvaret for en svært bred og omfattende oppgaveportefølje, herunder grunnleggende nasjonale velferdsoppgaver og lokal samfunnsutvikling. Kommunene har ansvaret for sentrale velferdstjenester som barnehager, grunnskoler, helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester. Videre har de ansvaret for bibliotek, ulike kulturtiltak, brannvern, havner, kommunale veier, lokalt miljøvern og renovasjon. Kommunene har også ansvaret for planlegging og tilrettelegging for bruk av areal i kommunene, som tilrettelegging for næringstomter og boligbygging. De har også store forvaltningsoppgaver knyttet til blant annet landbruk og behandling av byggesaker.

Kommunene kan frivillig ta på seg oppgaver som ikke er lagt til andre offentlige organ eller private. Det er også eksempler på oppgaver som ikke er lovpålagte, men der ulike tilskuddsordninger legger til rette for at kommunene tar på seg disse. Det gis blant annet tilskudd til barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn, der større kommuner og bydeler kan søke om støtte til å etablere og utvikle tiltak rettet mot utsatte barn og unge. Et annet eksempel på «oppgavetildeling» er når kommunene får mulighet til å kreve inn avgifter for tilknytning til kommunale anlegg, slik som vannforsyning og avløp.

De europeiske landene har organisert forvaltningen generelt, og lokalforvaltningen spesielt, på en rekke ulike måter. Det er vanlig å dele de vest-europeiske landene inn i en nordisk modell, en britisk modell, en mellomeuropeisk modell og en napoleonsk eller søreuropeisk modell. Omtalen nedenfor bygger i hovedsak på sluttrapporten fra Ekspertutvalget for kommunereformen *Kriterier for god kommunestruktur* (desember 2014).

Den nordiske modellen, som omfatter Sverige, Norge, Danmark, Finland og Island, kjennetegnes av at kommunesektoren har større betydning for gjennomføringen av den offentlige politikken, herunder velferdspolitikken, enn i andre europeiske land. Kommunene har vidtgående myndighet og

utøver stor grad av lokalt selvstyre. De nordiske landene har en høyere andel kommunalt ansatte, og kommunen har ansvaret for en betydelig større andel av de offentlige utgiftene, enn andre europeiske land. Med unntak av Island, er de nordiske kommunene forholdsvis store i antall innbyggere, men det er store variasjoner. Norske kommuner varierer betydelig i både befolkning og størrelse. Over halvparten har under 5 000 innbyggere. De største 100 kommunene utgjør omtrent 75 prosent av befolkningen. Sammenliknet med Sverige, Finland og Danmark er kommunesektoren i Norge noe mindre, både målt som offentlige utgifter og som andel av landets økonomi. Danmark skiller seg ut ved at kommunesektoren utgjør en betydelig større del av økonomien. Det skyldes i første rekke at en del overføringsordninger, slik som arbeidsledighetstrygden, er lagt til kommunene. Sistnevnte får danske kommuner refundert fra staten, slik at utgiftsnivået i mindre grad enn for de øvrige nordiske landene gjenspeiler aktivitetsnivået i kommunesektoren.

Den britiske modellen omfatter Storbritannia og Irland. Kommunene i disse landene er befolkningsmessig i gjennomsnitt de største i Europa. I Storbritannia (men ikke i Irland) ivaretar kommunene viktige oppgaver på velferdsområdet, men løsningen av sentrale velferdsoppgaver for eksempel på helseområdet og deler av sosialområdet ligger likevel utenfor deres ansvarsområde.

Den mellomeuropeiske modellen omfatter Tyskland, Østerrike og Sveits. Disse landene er kjennetegnet av at lokalforvaltningen inngår i en føderal stuktur, som innebærer at statsmakten er delt mellom forbundsnivå og deltstatsnivå. Det er delstatene som har ansvaret for lovgivningen overfor kommunene, og det er relativt stor variasjon mellom delstatene med hensyn til organiseringen og oppgavene til kommunene. Den administrative inndelingen i de tre landene varierer også. Betydelige deler av velferdsoppgavene, som i Norden ivaretas av kommuner, er i Tyskland del av et forsikringsbasert system. Eksempelvis er stort sett hele helsesektoren og mesteparten av sosialområdet plassert på siden av forvaltningsapparatet. Tjenestene tilveiebringes og finansieres gjennom forsikringselskaper på de ulike områdene, mens selve oppgaveløsningen ivaretas av frivillige organisasjoner, stiftelser og forskjellige kirkelige organisasjoner.

Den napoleonske modellen omfatter i utgangspunktet et stort antall land i Vest- og Sør-Europa, som Frankrike, Belgia, Nederland, Luxemburg, Spania, Portugal, Italia og Hellas. I flere av de

nevnte landene er det gjennomført store reformer for å desentralisere forvaltningen, og land som Nederland og Belgia kan i dag sies å ligge tettere opp mot henholdsvis de nordiske og mellomeuropeiske modellene, enn før reformene. Den napoleonske modellen kjennetegnes av en sterk sentralmakt, detaljstyring av kommunene gjennom statlige prefekter og ved borgermesterens sentrale rolle. Innenfor dette systemet er det vanlig med et meget stort antall kommuner. Frankrike skiller seg ut som det landet i Europa med desidert flest kommuner (over 36 000). De franske kommunenes oppgaver består av både frivillige og lovpålagte oppgaver. De lovpålagte oppgavene omfatter skolebygg, mindre veier, fysisk planlegging, politi, befolkningsstatistikk og allmenne valg. De tre sistnevnte oppgavene er et særskilt ansvar for kommunens borgermester, og er oppgaver borgermesteren utfører på vegne av staten. De frivillige oppgavene er i stor grad knyttet til kultur og turisme. Oppgavefordelingen i Frankrike er ikke helt entydig. Ansvar for de ulike oppgavene er normalt delt på flere forvaltningsnivåer, og kommunenes muligheter til å ivareta de ulike oppgavene varierer med kommunenes størrelse. Ofte tas viktige beslutninger etter forhandlinger mellom flere nivåer. I praksis er det bare et fåtall av oppgavene som kommunene har et eget og selvstendig ansvar for.

I de fleste OECD-landene utgjør offentlige utgifter mellom 40 og 50 prosent av BNP. I de ikke-europeiske landene, samt flere av de østeuropeiske landene, har offentlig sektor et moderat omfang. I de nordiske landene utgjør offentlig sektor en større del av økonomien, med et nivå på de offentlige utgiftene i Finland, Sverige, Danmark og Norge (når olje og gass holdes utenom) på mellom 50 og 60 prosent av BNP.

Delstats- og kommuneforvaltningen står for en stor andel av de offentlige utgiftene i de fleste OECD-land. I 2012 utgjorde utgiftene om lag 17 prosent av BNP og vel 43 prosent (veid snitt) av de offentlige utgiftene i OECD-området. Bak disse tallene skjuler det seg store variasjoner mellom landene. Utgiftsandelene kan for eksempel variere etter om landet er føderal- eller enhetsstat, omfanget av desentraliseringen og oppgaveporteføljen på lokalt og regionalt nivå. Generelt er det en liten tendens til at graden av desentralisering øker med størrelsen på offentlig sektor, men også her er det store variasjoner.

3.3 Rammestyring av kommunesektoren

Ved overføring av nye oppgaver til større kommuner vil rammestyring, både økonomisk og juridisk, ligge til grunn. Det er et overordnet mål å gi kommunesektoren gode rammevilkår som kan styrke kommunene både som tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere, samfunnsutviklere og som demokratiske arenaer. Rammestyring 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.

Det legges til grunn at overføring av nye oppgaver til kommunene bør bidra til redusert byråkrati og økt effektivitet. En betydelig del av samfunnets samlede ressurser brukes til tjenesteproduksjon i offentlig regi. Staten har et overordnet ansvar for at ressursene i offentlig sektor blir brukt på en mest mulig effektiv og rasjonell måte, slik at oppgaveløsningen kommer fellesskapet til gode. Staten har et ansvar for å legge til rette for at kommunene har tilstrekkelig handlefrihet til å gjøre nødvendige tilpasninger i tjenesteproduksjonen til lokale forhold og behov, slik at desentraliseringsgevinsten kan realiseres. Ansvar innebærer også å organisere offentlig forvaltning på en måte som totalt sett fremmer helhetlige og effektive løsninger.

Større og mer robuste kommuner bør redusere behovet for statlig detaljstyring. Forholdet mellom staten og kommunene er nærmere omtalt i kapittel 7. Der omtales også konkrete eksempler på tiltak for redusert statlig styring.

3.4 Generalistkommuneprinsippet og oppgavedifferensiering

De norske kommunene er generalistkommuner, og generalistkommunesystemet er et utgangspunkt for kommunereformen. Systemet innebærer at alle kommuner uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur og lignende skal imøtekomme de samme kravene til tjenester, planleggings- og utviklingsoppgaver, oppgavene som myndighetsutøver og ivaretagelse av demokratiske funksjoner. Det samme finansieringssystemet gjelder for alle og lovgivningen gir de samme rammene for organisering og styring og for statlig tilsyn og kontroll med kommunene.

Generalistkommunesystemet har både fordele og ulemper, slik ekspertutvalget påpeker i sin sluttrapport (jf. kapittel 2). En enhetlig oppgavefordeling bidrar til et likeverdig lokalt selvstyre i alle deler av landet. Systemet bidrar til en oversiktlig offentlig forvaltning for innbyggerne og lave prosesskostnader. Det kan bidra til mindre sektorisering og gråsoner i offentlig forvaltning sammenliknet med et system med differensiering. En enhetlig oppgavefordeling gjør det også enklere å utforme et enhetlig overføringssystem og lovgrunnlag for kommunal virksomhet.

Samtidig er forutsetningene for oppgaveløsning i dagens kommuner under stadig forandring som følge av demografiske endringer og endringer i oppgaver og krav. Kommunene har svært ulikt innbyggertall, noe som også vil være tilfelle etter en omfattende reform av kommunestrukturen. Generalistkommunesystemet kan innebære fare for ujevn kvalitet på offentlige tjenester som følge av store ulikheter i kompetanse og lokale ressurser. Dermed kan også forutsetningen om likeverdige tjenester være utsatt. Videre kan det oppstå lav kostnadseffektivitet på grunn av dårlig utnyttelse av mulige stordriftsfordeler. Interkommunalt samarbeid er en måte kommunene har svart på denne type utfordringer.

Det kan videre være en ulempe at det kommunale ansvaret begrenses av de minste kommunene. Dette kan avskjære større kommuner fra å løse oppgaver som det ellers kunne være rasjonelt at de utførte. Ekspertutvalget påpeker i sin sluttrapport at denne ulempen vil øke over tid som følge av relativt høy befolkningsvekst i storkommunene. Videre påpeker utvalget at en videreføring av generalistkommuneprinsippet medfører at oppgaver som storkommuner isolert sett kan bære, må løses på et regionalt nivå (fylkeskommunene eller et statlig organ), og at de beslutningene som fattes av det regionale nivået, ikke nødvendigvis vil være de mest gunstige for storkommunene.

Alternativet til generalistkommunesystemet er et oppgavedifferensiert system der staten gjennom lovgivning fastlegger en differensiert ansvarsdeling mellom kommuner, fylkeskommuner eller statlige forvaltningsorganer. Ekspertutvalget tar i sin sluttrapport utgangspunkt i to modeller for oppgavedifferensiering: En modell som åpner for oppgavedifferensiering ved at det overføres flere oppgaver til storkommuner, hvor alle kommunene (unntatt Oslo) inngår i fylket/regionen som i dag; og én modell med tildeling av Oslo-status til flere storkommuner, det vi si at stor-

kommunen i tillegg til å ha regionale oppgaver også utgjør et eget fylke/region.

Ekspertutvalget påpeker at det er mulig å tenke seg modeller med mer omfattende oppgavedifferensiering enn de ovennevnte modellene, ved at det legges inn terskler for innbyggertall («trappetrinn») hvor kommunene tilføres nye oppgaver etter hvert som de overstiger et visst innbyggertall. Utvalget finner imidlertid at en slik «trappetrinnsmodell» vil øke kompleksiteten i forvaltningssystemet og skape en uoversiktlig situasjon for innbyggerne – både som velgere og brukere av tiltak og tjenester. Utvalget har derfor ikke vurdert slike modeller nærmere.

Utvalget skisserer fordeler og ulemper med de to modellene. Fordelene er i utgangspunktet de samme. Begge åpner for at oppgavefordelingen kan tilpasses mer fleksibelt til ulike lokale forutsetninger i geografi og befolkningsgrunnlag. Kommunalt ansvar for flere oppgaver kan gi gevinster i disse kommunene ved at oppgaver som ellers er splittet av forvaltningsmessige skil-ler, kan ses i sammenheng på lokalt nivå. Forvaltningsstrukturen kan også bli enklere i de aktuelle kommunene dersom likeartede oppgaver som tidligere ble løst på flere forvaltningsnivåer, nå løses på ett forvaltningsnivå.

Ulempene er også for en stor del de samme. Begge modellene vil medføre en mer oppdelt forvaltningsstruktur og øke behovet for en mer differensiert statlig styring. Et system med oppgavedifferensiering vil kunne føre til behov for omfattende endringer i statlige styringsvirkemidler, herunder finansiering og lovgivning. Videre kan overføring av fylkeskommunale eller statlige oppgaver til store kommuner gjøre det mer krevende for fylkeskommunen/staten å gi et godt og bredt tilbud i øvrige deler av fylket/regionen. Kostnadseffektiviteten i administrasjonen av tjenestene som omfattes, kan gå ned som følge av reduserte stordriftsfordeler. Ekspertutvalget peker på at dette i noen grad kan motvirkes ved at det hentes ut stordriftsfordeler i de store kommunene når administreringen av kommunale og de nye overførte oppgavene ses i sammenheng. Videre kan det oppstå nye gråsoner og behov for mer samordning mellom offentlige organer. Offentlig forvaltning kan bli mindre oversiktlig for innbyggerne.

I modellen hvor alle kommunene inngår i fylket/regionen, vil oppgavedifferensiering føre til at innbyggerne gjennom sin stemme ved lokalvalg får noe ulik påvirkning. Dersom det overføres flere oppgaver til én eller flere storkommuner innenfor en region, vil innbyggerne i storkommunene få noe større påvirkning gjennom valg ved at

de har en større oppgaveportefølje i sin kommune. Samtidig vil de også påvirke fylkeskommunens løsning av oppgaver for innbyggerne i andre kommuner i resten av fylket fordi de også har stemmerett til fylkestinget. Innbyggerne i de mindre kommunene vil motsvarende ikke få påvirkning på oppgaveløsningen i de største kommunene. Departementet vil imidlertid peke på at dagens system også har demokratiske utfordringer. Omfattende interkommunalt samarbeid flytter viktige beslutninger fra folkevalgte organer i kommunen. Dette gir en mer kompleks og mindre gjennomslutlig forvaltning og svekker muligheten for folkevalgt styring og kontroll med virksomheten. Et omfattende interkommunalt samarbeid bidrar til å redusere mulighetene de folkevalgte har til å se flere oppgaver i sammenheng, og svekker innbyggernes muligheter til å følge med på hvilke beslutninger som treffes hvor. Også deler av selve valgordningen innebærer enkelte ulikheter. Nøkkelen for fordeling av distriktsmandatene på valgdistriktene til Stortinget er diskutert både nasjonalt og internasjonalt, da det kan oppleves som om stemmer i sentrale strøk teller mindre enn stemmer avgitt i distriktene.

Utfordringen ved noe ulik påvirkning vil ikke være til stede i en modell hvor de største kommunene utgjør egne fylker/regioner med helhetlig ansvar for alle oppgavene lagt til kommunestyret i de største kommunene. Ulempene knyttet til samhandling og koordinering mellom de største kommunene og tilstøtende regioner vil imidlertid kunne forsterkes i en slik modell. Ekspertutvalget påpeker at dette særlig vil gjelde rollen som samfunnsutvikler, ved at både storkommunen og fylkeskommunen/regionen blir planmyndighet innenfor sine geografiske områder. Mange utfordringer og utviklingstrekk vil ha nedslagsfelt ut over den geografiske inndelingen, noe som innebærer behov for samhandling. En modell der storkommuner ikke er en del av et større fylke/region, vil etter utvalgets vurdering trolig gjøre det nødvendig å etablere et koordineringsorgan. Et slikt organ må nødvendigvis bli indirekte valgt, noe som har konsekvenser både for demokratisk legitimitet og effektivitet. Et slikt organ vil ikke kunne treffe overordnede politiske vedtak forankret i direkte folkevalgte organer i henholdsvis storkommunen og fylkeskommunen/regionen.

Utvalget påpeker at det i tillegg er sannsynlig at en storkommune med fylkesstatus i liten grad vil opptre som en drivkraft for samfunnsutviklingen utover egne grenser, siden denne ikke er en del av den større regionen/fylket. I så fall vil nåværende storkommuners betydning som «regi-

onale motorer» svekkes, med tilhørende negativ effekt for det omkringliggende fylket/regionen.

Departementets vurdering

Omtalen over viser at det knytter seg fordeler og ulemper både til dagens generalistkommunesystem og til et system med differensiert oppgavefordeling. Etter en samlet vurdering mener departementet at generalistkommunesystemet fortsatt skal være hovedmodellen for kommunesektoren, og at nye oppgaver som hovedregel skal overføres til alle kommuner. Hovedbegrunnelsen for dette er at dagens system bidrar til en oversiktlig offentlig forvaltning for innbyggerne og til mindre sektorisering og gråsoner. Samtidig mener departementet at det vil kunne være gevinster å hente på å gi enkelte nye oppgaver, som videregående opplæring og kollektivtransport, kun til de største kommunene (jf. omtale av de enkelte oppgavene i kapittel 5). Byene og byregionene vil i årene som kommer oppleve fortsatt sterk vekst i folketallet. Det er viktig at de største kommunene har ansvar for oppgaver som både gjør det mulig å håndtere den sterke veksten og utnytte de mulighetene veksten gir. Det vil også kunne gi en bedre oppgaveløsning i disse kommunene ved at oppgaver som nå er splittet av forvaltningsmessige skiller, kan ses i sammenheng på lokalt nivå. Muligheten til å se ungdomsskole og videregående skole i sammenheng kan gi ungdommene et bedre tilbud og bidra til redusert frafall. Tilsvarende kan det ligge store gevinster i at store kommuner kan se boligbygging, næringsutvikling og kollektivtransport i sammenheng. To forutsetninger bør etter departementets vurdering legges til grunn for en overføring av oppgaver til de største kommunene. For det første må storkommunene være i stand til å løse oppgavene på en god måte, herunder inneha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og utgjøre geografisk funksjonelle områder. For det andre må oppgaveløsningen i områdene utenfor storkommunene kunne håndteres på en måte som sikrer likeverdig løsning av oppgavene. Befolkningsgrunnlag og geografiske avstander vil være sentrale faktorer i den sammenheng. Begge forutsetningene må vurderes særskilt for den enkelte oppgave. Større regioner kan bidra til å styrke oppgaveløsningen i områdene utenfor storkommunene.

Etter en samlet vurdering mener departementet at det ikke bør åpnes for at de største kommunene, som får en bredere oppgaveportefølje, kan utgjøre egne fylker/regioner. Departementet vil i denne sammenheng særlig peke på at ulempene

knyttet til samhandling og koordinering mellom storkommunene og tilstøtende regioner vil kunne forsterkes i en slik modell. Departementet deler videre ekspertutvalgets bekymring for at storkommuner med fylkesstatus i mindre grad vil opp-tre som drivkraft for samfunnsutviklingen utover egne grenser, slik at storkommunenes betydning som «regionale motorer» svekkes. En slik modell vil etter departementets vurdering også innebære at storkommunene må overta alle de fylkeskom-munale oppgavene.

Departementet slutter seg til ekspertutvalgets anbefaling om at det ikke bør legges opp til et sys-tem med oppgavedifferensiering avhengig av flere ulike innbyggerstørrelser. En slik «trappetrinns-modell» vil kunne føre til stadig uro og tilbakeven-dende diskusjon om oppgavefordelingen og gi et forvaltningsmessig svært uoversiktlig system.

For å sikre kvaliteten i det offentlige tjeneste-tilbudet foreslo ekspertutvalget i første delrapport at det skal være adgang til å pålegge interkommunalt samarbeid som en løsning hvor geografiske avstander gjør at kommuner ikke kan slå seg sammen. Departementet varslet i Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015* at det vil utrede en generell hjemmel i kommuneloven

for slike tilfeller. I lys av kommunereformens mål og prosess vil det samtidig være naturlig å utrede og belyse andre vilkår enn at det foreligger for store geografiske avstander som grunnlag for å pålegge kommuner å samarbeide. Formålet med en slik samarbeidsregel vil være å sikre innbyg-gerne et faglig forsvarlig tilbud. Enkelte slike hjemler eksisterer i dag i særlovgivningen, og en generell hjemmel vil kunne erstatte disse særbe-stemmelsene. Den aktuelle kommunens fagkom-petanse vil være sentral for vurderingen av når det vil kunne være aktuelt å anvende bestemmelsen. Departementet vil også utrede om pålegget skal kunne brukes for å sikre innbyggernes rettssik-kerhet i kommunalforvaltningen. I utredningen vil det også vurderes om man på forhånd kan angi særskilte tjenesteområder som vil kunne være aktuelle for pålagte samarbeid. Den framtidige kommunestrukturen og omfanget av nye opp-gaver til kommunene vil kunne avgjøre omfanget av slike pålagte samarbeid. Departementet tar sikte på å fremme forslag for Stortinget om dette våren 2017, samtidig med en samlet lovproposi-sjon om overføring av nye oppgaver til kommu-nene og forslag om ny kommunestruktur og nytt folkevalgt regionalt nivå.

4 Oppgaver og områder som vurderes i egne prosesser

4.1 Innledning

Målet om et levende lokaldemokrati og overføring av mer makt og myndighet til større kommuner skal reflekteres i regjeringens arbeid med reformer i offentlig forvaltning. Regjeringen har satt i gang en rekke prosesser som berører ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene, men som ikke nødvendigvis følger kommunereformens tidsløp. Dette kapitlet gir en oversikt over disse prosessene. I disse prosessene vil det avklares hvilke ytterligere oppgaver som kan overføres til kommunene. I kapittel 5 omtales forslag om overføring av oppgaver til kommunene i forbindelse med kommunereformen.

4.2 Arbeids- og sosialdepartementet

4.2.1 Reformarbeid knyttet til pleiepenger, hjelpestønad og omsorgslønn

Kommunene har et ansvar for å tilby nødvendige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester. Aktuelle tjenester kan være hjemmesykepleie, habilitering/rehabilitering, praktisk bistand, opplæring, brukerstyrt assistanse og avlastning. I tilfeller hvor foreldre selv ønsker å utføre pleie- og omsorgsoppgaver som kommunen ellers plikter å utføre, kan kommunen yte omsorgslønn, eventuelt i kombinasjon med kommunale tjenester.

Pleiepenger er en statlig ordning som skal kompensere for tapt arbeidsinntekt ved arbeidsfravær på grunn av omsorg for barn som trenger kontinuerlig tilsyn og pleie etter behandling i institusjon eller ved livstruende eller svært alvorlig sykdom hos barnet. Pleiepenger ytes i utgangspunktet ikke ved varig sykdom. Det er gitt unntak når varig svært alvorlig sykdom er i startfasen, i ustabil fase eller er progredierende (tiltagende). Pleiepenger i forbindelse med behandling i helseinstitusjon kan ytes fram til barnet er 12 år, mens pleiepenger i forbindelse med tilsyn og pleie av svært alvorlig syke barn kan ytes fram til barnet er 18 år.

Hjelpestønad etter folketrygdeloven ytes til personer som på grunn av varig sykdom har

behov for særskilt tilsyn og pleie, og hvor det foreligger et privat pleieforhold. Til barn under 18 år ytes forhøyet hjelpestønad dersom pleiebehovet er vesentlig større enn det som dekkes av ordinær hjelpestønad. Hjelpestønad gis etter fire satser. Stønaden gis til den pleietrengende, ikke til pleieyter. Når den pleietrengende er barn, er det foreldrene/verge som disponerer ytelsen.

Det er et kommunalt ansvar å sørge for å dekke nødvendig helse- og omsorgstjenester ved sykdomstilfeller hos barn, mens pleiepenger gjennom folketrygden skal erstatte bortfall av arbeidsinntekt ved foreldrenes mer midlertidige arbeidsfravær på grunn av pleie- og tilsynsoppgaver. Det foreligger slik sett en ansvarsdeling mellom stat og kommune, samtidig som omtalen av ordningene viser at de til en viss grad også dekker samme eller tilgrensende formål.

Regjeringen Stoltenberg II nedsatte Kaasa-utvalget i 2010 for å se nærmere på i hvilken grad og på hvilken måte familier med omfattende omsorgsoppgaver kan gis kompensasjon når de utøver pleie og omsorg som kommunen ellers plikter å tilby. Kaasa-utvalget leverte sin utredning i 2011 i NOU 2011: 17. Utvalget hadde tre hovedanbefalinger:

1. Ny utvidet rett til pleiepenger for barn under 18 år ved varige alvorlige lidelser, begrenset inntil 50 prosent av en full ytelse.
2. Avvikle folketrygdens hjelpestønad og overføre den til en ny og forsterket kommunal omsorgsstønad.
3. Lovfestet rett til pårørendestøtte i kommunene.

I Sundvolden-erklæringen står det at regjeringen vil reformere pleiepenge- og omsorgslønnsordningene for foreldre med syke og funksjonshemmede barn som oppfølging av Kaasa-utvalgets innstilling.

På denne bakgrunn har Arbeids- og sosialdepartementet i samråd med Helse- og omsorgsdepartementet startet et arbeid med å utrede konkrete forslag til endringer i pleiepengeordningen. Formålet med gjennomgangen er å utforme en mer hensiktsmessig og treffsikker pleiepengeordning. I dette arbeidet vil ansvarsforholdet mellom

stat og kommune og forholdet til de tilstøtende ordningene hjelpestønad og kommunal omsorgslønn bli vurdert, herunder en eventuell sammen slåing av ordninger, helt eller delvis. Det tas sikte på å sende ut et høringsnotat med konkrete forslag til endringer i løpet av våren 2015.

4.3 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

4.3.1 Oppgave- og finansieringsansvaret i barnevernet

I Sundvolden-erklæringen framgår det at regjeringen vil gi kommunene rett til fritt å velge barnevernstiltak, etter en vurdering av kvalitet, pris og hva som gir best hjelp til det enkelte barn, uavhengig av hvem som leverer tiltaket. Videre framgår det at kommuner med nødvendig kompetanse kan gis et helhetlig faglig og økonomisk ansvar for barneverntjenesten. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har satt i gang et arbeid med å endre ansvarsfordelingen mellom stat og kommune i barnevernet. Ambisjonen er et bedre barnevern der flere barn og foreldre får riktig hjelp til rett tid. En endret ansvarsdeling skal blant annet bidra til å gi kommunene økt handlingsrom og sterkere insentiver til tidlig innsats, samt bidra til at valg av tiltak for det enkelte barn i større grad baseres på nærhet og bred kjennskap til barnets situasjon. En ny kommunestruktur vil kunne gi større og mer robuste barneverntjenester med bedre forutsetninger for å kunne ivareta et mer helhetlig ansvar.

Kommunene har i dag et omfattende faglig ansvar på barnevernområdet. Ansvaret omfatter de fleste av oppgavene på barnevernfeltet, herunder blant annet ansvar for forebyggende arbeid, mottak og behandling av bekymringsmeldinger og gjennomføring av undersøkelser. Det er også kommunen som treffer vedtak om frivillige hjelpe tiltak og midlertidige akuttvedtak og som forbereder saker om tvang for fylkesnemnda. Ved omsorgsovertakelse er det barneverntjenesten som har det løpende og helhetlige ansvaret for den videre oppfølgingen av barnet. Også tilsyn med barn i fosterhjem er et kommunalt ansvar. En endret ansvarsfordeling skal gi kommunene økt ansvar for barnevernet, blant annet på fosterhjems- og institusjonsområdet. Dette innebærer at kommunene selv skal kunne vurdere og avgjøre hvilket tiltak som er best egnet for det enkelte barn, uavhengig av om tiltaket er offentlig eller privat. Økt faglig og økonomisk ansvar vil sette kommunene bedre i stand til å etablere egne tiltak, både tiltak

som kan forebygge alvorlig omsorgssvikt og tiltak for barn som må plasseres utenfor hjemmet. Kommunene skal gis større mulighet til å prioritere ressurser, vurdere alternative tiltak, samarbeide på tvers av sektorene og tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold.

Forsvarlige tiltaksvalg for barn som må plasseres utenfor hjemmet forutsetter god oversikt over, og kunnskap om, innholdet i institusjonstilbudet og fosterhjemstilbudet. Kunnskap om kvalitets sikrede tiltak på regionalt og nasjonalt nivå, enten det er offentlige eller private tiltak, må gjøres tilgjengelig for kommunene.

Kommunene vil, også etter en kommunereform, ha ulike faglige og kapasitetsmessige forutsetninger for å ivareta et mer helhetlig ansvar for barnevernet. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet skal videreutvikles til et fagdirektorat som skal fremme god kvalitet og kunnskapsbasert praksis i barnevernet, og et godt samarbeid skal vektlegges i dette arbeidet. Direktoratet skal formidle kunnskap fra forskning og utvikle faglige anbefalinger på sine områder. Det vil fortsatt være behov for en statlig andrelinjetjeneste som kan utfylle det kommunale tjenestetilbudet. Dette kan være oppgaver som krever særlig kompetanse, for eksempel i arbeidet med barn og ungdom som har behov for de mest spesialiserte og inngripende tiltakene. Sterke fagmiljøer, kombinert med store opptaksområder, er blant annet viktig for å kunne sikre et tilstrekkelig differensiert institusjonstilbud. En andrelinjetjeneste bør imidlertid ha en annen innretning enn i dag, med mindre vekt på direkte tjenesteyting. Tjenesteytingen fra den statlige andrelinjetjenesten må skje med bakgrunn i etterspørsel fra den enkelte kommune. Rettssikkerhetsoppgaver (tilsyn og kontroll) skal forbli statlige. Tilsyn er et sentralt virkemiddel for å redusere faren for svikt og for å ivareta rettssikkerheten til de barn og familier som kommer i kontakt med barneverntjenesten. I Sundvolden-erklæringen framgår det at regjeringen ønsker å styrke tilsynet med barnevernet.

Behovet for nærmere utredninger

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vil komme tilbake til omfanget av oppgaver og ansvar på barnevernområdet som kan overføres til større kommuner. Konsekvenser av ulike alternativer for ny ansvarsdeling skal utredes nærmere. Utredningene skal belyse alternativer med ulik grad av kommunalt oppgave- og finansieringsansvar. Spørsmål om oppgavedifferensiering og interkommunalt samarbeid vil også bli utredet.

Det må legges vekt på forsvarlig omstilling. Endringer må gjennomføres på måter som sikrer forutsigbarhet for ansatte og for barn og familier som mottar hjelp fra barnevernet. Det tas sikte på at økt kommunalt ansvar for barnevernet skal prøves ut i form av forsøksvirksomhet. Kunnskap fra forsøk skal bidra til gode endringsprosesser i en framtidig strukturreform i barnevernet. Forsøksvirksomhet kan iverksettes fra 2016.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vil høsten 2015 legge fram en egen stortingsmelding om fosterhjem. Stortingsmeldingen vil blant annet omhandle framtidig ansvarsdeling for fosterhjemstilbudet. Det tas videre sikte på at endringer i barnevernet behandles i en egen lovproposisjon som legges fram for Stortinget våren 2017.

4.3.2 Familieverntjenesten

Familievernet er en statlig finansiert lavterskeltjeneste med familierelaterte problemer som sitt fagfelt. Familievernet er den eneste delen av hjelpeapparatet som har familien som hovedarbeidsområde og parbehandling som spesialfelt. Tjenesten utgjør grunnstammen i hjelpetilbudet til familier i forbindelse med samlivsproblemer og konflikter i parforhold. Tjenesten skal bidra til å bedre barns oppvekstvilkår.

Barneperspektivet skal ha høy oppmerksomhet i den generelle familierådgivningen og i meklingssakene. Kjerneoppgavene består i behandling og rådgivning ved vansker, konflikter eller kriser i familien, samt mekling etter lov om ekteskap § 26 og barneloven § 51.

Familievernkantorene driver utadrettet virksomhet om familierelaterte temaer i form av gruppevirksomhet, samlivskurs, veiledning, informasjon og undervisning rettet mot hjelpeapparatet og publikum. Familievernkantorenes forebyggende arbeid er et viktig virkemiddel i arbeidet for å sikre robuste samliv og gode oppvekstvilkår for barna.

Tjenesten er tverrfaglig bemannet, hovedsakelig av psykologer og sosionomer med videreutdanning i familierapi. Leger, psykiatere og prester kan også være ansatt. De fleste kantorene har også jurist tilknyttet staben på konsulentbasis. Det unike ved tjenesten er at den er et gratis, allment lavterskelt tilbud samtidig som kantorene er tverrfaglig bemannet på spesialistnivå.

Familievernets virksomhet er regulert i lov om familievernkontorer. Familievernkontorene drives av den statlige regionale familievernmyndigheten, Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), eller

den som statlig regional familievernmyndighet inngår avtale med om drift av familievernkontor. Statlig regional familievernmyndighet skal sørge for at familievern tjenesten finnes i regionen, og på forsvarlig måte planlegge, dimensjonere og organisere tjenesten.

Fylkesmannen fører tilsyn med virksomheten ved familievernkontorene i fylket, ved behov og minimum hvert tredje år.

All virksomhet ved familievernkontorene er fullfinansiert over statsbudsjettets kapittel 842. I 2015 er det bevilget 461,3 mill. kroner til formålet.

Familieverntjenesten i Norge har en todelt organisering. Av totalt 49 familievernkontorer er 30 offentlige (statlige), mens de øvrige 19 er kirkelig eide stiftelser. Av disse 19 er 11 kontorer organisert i en felles stiftelse (Stiftelsen Kirkens Familievern), mens de øvrige 8 er egne, selvstendige stiftelser. Organiseringen av familievernet er med andre ord svært sammensatt.

Alle kirkelig eide kontorer har driftsavtale med, og blir fullfinansiert av, Bufetat. Både de offentlige og de kirkelig eide kantorenes virksomhet drives innenfor de samme økonomiske rammer og har de samme kjerneoppgavene.

Som en del av regjeringens arbeid med kommunereformen utreder Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet familievern tjenesten med sikte på en overføring til kommunene. Familievern tjenesten er en tjeneste som i dag samarbeider med kommunalt barnevern, helsetjenesten og også andre kommunale tjenester. Administrativ forankring på samme nivå for ulike deler av hjelpeapparatet kan gi kommunen bedre mulighet til å utvikle en helhetlig, forebyggende og behandlende tiltakskjede overfor befolkningen. Utretningsarbeidet omfatter en rekke problemstillinger knyttet til administrative, juridiske, økonomiske, faglige og brukermessige konsekvenser ved en overføring av familievern tjenesten til kommunene. Det arbeides videre med en løsning for de kirkelige kantorene.

4.4 Helse- og omsorgsdepartementet

4.4.1 Melding til Stortinget om primærhelsetjenesten m.m.

Regjeringen vil legge fram en melding til Stortinget om framtidens primærhelsetjenester. I meldingen vil det blant annet foreslås tiltak for å legge bedre til rette for en mer flerfaglig helse- og omsorgstjeneste i kommunene og bedre utnyttelse av tilgjengelige ressurser. Det er videre behov for økt forskning i og om tjenestene. Kom-

petanse i tjenesten, ledelse av og kvalitet i tjenestene vil også være sentrale elementer i meldingen om primærhelsetjenesten. Ny politikk på omsorgsfeltet vil også bli omtalt i meldingen.

Videre vil regjeringen i løpet av 2015 legge frem en opptrappingsplan på rusfeltet og en opptrappingsplan for rehabiliteringsfeltet. En opptrappingsplan på rusfeltet skal bidra til økt kapasitet og kvalitet i tilbudet til personer med rusproblemer. Planen vil i hovedsak innrettes mot personer som er i ferd med å utvikle, eller allerede har etablert, et rusmiddelproblem. Hovedinnsatsen rettes mot kommunesektoren. Opptrappingsplan for habilitering og rehabilitering vil ha sitt hovedfokus rettet mot kommunene. Planen skal ha som formål å styrke tjenestetilbudet til pasient- og brukergrupper som i dag ikke får det tilbudet de burde ha.

4.4.2 Finansieringsansvar for pasienttransport

Finansieringsansvaret for pasienttransport (syke-transport) ble overført fra folketrygden til de regionale helseforetakene (RHF) fra 2004. Målsettingen var å stimulere til behandling nær pasientens bosted når dette er til fordel for pasienten og representerer sparte utgifter til syke-transport. Selv om kommunene den gang utløste anslagsvis 20 prosent av utgiftene, ble det vedtatt at RHF-ene skulle dekke reiseutgifter til pasienter som reiser til undersøkelse og behandling både i kommune- og spesialisthelsetjenesten og til private behandlere der utgifter til behandling dekkes etter folketrygdloven kapittel 5. En begrunnelse var at det er mange små kommuner og ønsket om å unngå en for fragmentert ordning.

RHF's ansvar for pasientreiser omfatter finansieringsansvar, kjørekontor, kontrakter med transportører, oppgjør med transportører og refusjon til pasienter. RHF har etablert et felles selskap: Pasientreiser ANS i Skien.

Det var i 2012 om lag 4,7 mill. pasientreiser og utgiftene var på om lag 2,2 mrd. kroner. Det anslås at utgiftene til den kommunale andelen i dag utgjør om lag 600 mill. kroner av dette.

Helse- og omsorgsdepartementet har høsten 2014 hatt et forslag om å forenkle pasientreiseordningen på høring. Hovedtrekkene i forslaget er at langt flere søknader fra pasienter om reiserefusjon skal behandles elektronisk og at utgifter som hovedregel skal refunderes etter en standardsats per kilometer. Et forslag er å øke grensen for reiser som kan kreves dekket, fra dagens tre kilometer, men med fortsatt unntak for helsemessige

årsaker. Endringer i pasientreiseordningen vil kunne medføre at kostnadene forbundet med pasienters reiser til kommunale tilbud om helse- og omsorgstjenester endres. For eksempel vil muligheten for elektronisk søknad medføre at flere vil kreve reiseutgifter dekket. Det vil si økte kostnader, mens en økning av grensen fra tre kilometer vil medføre at kostnadene reduseres. Ved vurdering av løsning er det viktig å se hen til hva som er enkelt for pasientene. Det tas sikte på ikrafttredelse i 2016. Ut fra prinsippet om at den som utløser en kostnad i størst mulig grad bør ha finansieringsansvaret, bør det vurderes om man skal overføre deler av ansvaret for pasienttransporten til kommunene. Pasienttransport for primærhelsetjenesten vil bli vurdert overført til kommunene når forenklingen av pasienttransporten er gjennomført.

4.5 Justis- og beredskapsdepartementet

4.5.1 Politireform

En av hovedanbefalingene i NOU 2013: 9 *Ett politiet - rustet til å møte fremtidens utfordringer (Politianalysen)* er at politiet i større grad bør kunne konsentrere seg om politiets kjerneoppgaver. I arbeidet med oppfølgingen av politianalysen er en del av de oppgavene som politiet har i dag, vurdert med tanke på om de bør overføres til andre. Utgangspunktet bør være at politiet i større grad bør konsentrere seg om forebygging, beredskap og straffesaksbehandling.

I Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)* har Justis- og beredskapsdepartementet gått inn for at enkelte av politiets oppgaver skal overføres til annen statlig virksomhet, at enkelte oppgaver skal overføres til kommunene, og at det for noen oppgaver skal vurderes nærmere om de kan overføres til kommunene. Blant konklusjonene der er at det skal arbeides videre med helt eller delvis å overføre oppgaver tilknyttet løse og farlige hunder til Mattilsynet eller kommunene, og godkjenning av brukthandlere og forvaltning av hittegods til kommunene. Videre skal det utredes om utstedelse av pass, meldingsordningen for EØS-arbeidstakere og sekretariatsfunksjonen for forliksrådene kan overføres til kommunene. Utredningen vil skje i samarbeid mellom berørte departementer og andre relevante aktører. Både administrative og økonomiske konsekvenser og politifaglige hensyn er blant det som skal utredes. Utredningsarbeidet vil starte i 2015.

4.5.2 Svalbard og Longyearbyen lokalstyre

På Svalbard er Longyearbyen lokalstyre det folkevalgte organet i Longyearbyen. Justis- og beredskapsdepartementet er overordnet departement. Longyearbyen lokalstyre er ikke en ordinær kommune, men har mange av de samme oppgavene som kommunene på fastlandet har. Det generelle regelverket finnes i Svalbardloven kapittel 5, som bygger på kommuneloven. Flere av de særlovene som legger oppgaver til kommunene, gjelder også for Longyearbyen lokalstyre. Kommunereformen berører ikke Longyearbyen lokalstyre direkte. Ved endring av lover i forbindelse med kommunereformen som også gjelder for Svalbard, må det derfor vurderes særskilt hva som passer for Longyearbyen lokalstyre. Her vil Justis- og beredskapsdepartementet ha et særlig ansvar.

4.6 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

4.6.1 Forenkling av utmarksforvaltningen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet oppnevnte 7. juli 2014, sammen med Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet, en uavhengig faggruppe som fikk i mandat å foreslå forenklingstiltak for utmarksforvaltningen. Faggruppen tok utgangspunkt i Sundvolden-erklæringen punkt 8 «Levende lokaldemokrati». Forenklingstiltakene skulle fokusere på to overordnede formål: 1) Brukerne skal oppleve en vesentlig forenkling i forvaltning og saksbehandling, 2) Kommunene tildeles større ansvar og myndighet innenfor utmarksforvaltningen. Faggruppen la fram sin rapport 3. desember 2014. Regjeringen ønsker å forenkle utmarksforvaltningen, men har foreløpig ikke tatt stilling til hvordan forslagene i rapporten konkret skal følges opp.

Faggruppen mener at utmarksforvaltningen er kompleks og til dels utilgjengelig for brukerne. Den mener at utmarksforvaltningen framstår som sektorstyrt, ressurskrevende og lite helhetlig. I tillegg til kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn, pekes det på en rekke særorganer som har myndighet i utmarksforvaltningen. Faggruppen mener at relaterte oppgaver i størst mulig grad bør samles i ett forvaltningsorgan. Fylkesmannen bør ha ansvaret for statlig samordning, spisskompetanse og legalitetskontroll.

Mer ansvar til kommunene

Faggruppens forslag til forenklingstiltak er basert på at kommunene bør få flest mulig oppgaver og at det må være tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse og distanse i forvaltningen. Faggruppen konstaterer at kommunene allerede har mange oppgaver i utmarksforvaltningen. Likevel blir kommunenes handlingsrom begrenset av økonomi, statlig regelverk, kontrollordninger og lite samordnet sektorforvaltning. Samtidig bruker ikke alltid kommunene sitt handlingsrom fullt ut.

Faggruppen foreslår en rekke konkrete forenklingstiltak. Noen tiltak kan gjennomføres på kort sikt, mens andre tiltak krever større prosesser.

Rapporten har vært ute på offentlig høring. Sammen med høringsuttalelsene vil rapporten danne grunnlag for departementenes vurdering av videre oppfølging og igangsetting av tiltak. Arbeidet med forenklinger i og redusert statlig styring av lokale planprosesser etter plan- og bygningsloven, vil også kunne bidra til å forenkle utmarksforvaltningen på sikt, jf. kapittel 7.6.

4.6.2 Forenklinger i plan- og bygningsloven

Regjeringen har igangsatt et systematisk arbeid med å gjennomgå plan- og bygningsloven med sikte på forenklinger. Dette gjelder særlig plandelen av loven. Forenklingsarbeidet skal bidra til raskere planprosesser og større handlingsrom for kommunene. Departementet fremmet i 2014 forslag overfor Stortinget (Prop. 121 L (2013–2014) *om endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger mv. i plandelen)*). Stortinget sluttet seg til forslagene, og endringene har allerede trådt i kraft. Departementet vil foreslå ytterligere forenklinger i planloven. Noen av tiltakene omtales i dette kapitlet. Det vises videre til kapittel 7.6, der det omtales eksempler på flere nye endringer i plan- og bygningsloven, som vil føre til redusert statlig styring.

Forskningsbasert evaluering av plandelen i plan- og bygningsloven

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har fra og med 2014 igangsatt et fireårig, forskningsbasert evalueringsprogram om plan- og bygningsloven i regi av Norges Forskningsråd. Oppdraget er tildelt Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR).

NIBR legger opp til et bredt samarbeid med sentrale planfaglige forsknings- og undervis-

ningsinstitusjoner i Norge, Sverige, Danmark og Tyskland.

Prosjektet skal studere hvordan plan- og bygningsloven fungerer i praksis og hvordan den er samordnet med andre lover (sektorlover). Evalueringen skal også se på om plandelen fører til lokal og regional bærekraftig utvikling, gjennom helhetlig samfunns- og arealplanlegging. Prosjektet skal evaluere om, og eventuelt i hvilken utstrekning, plandelen fungerer etter lovgivers intensjoner.

Programmet vil kunne identifisere forenklings- og delegeringsmuligheter som løpende vil bli vurdert av departementet med tanke på forbedringer og styrket lokaldemokrati.

Revisjon av forskrift om konsekvensutredninger

Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven (KU) gir utdypende saksbehandlingsregler for planer som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. For samferdselstiltak inntreffer utredningsplikten normalt på kommunedelplannivå, men i noen saker kan det også være aktuelt med konsekvensutredning for reguleringsplaner.

Ny forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven ble vedtatt ved kgl. res. 19. desember 2014.

Forskriften innebærer flere forenklingstiltak som kan bidra til raskere og mer effektive planprosesser for blant annet samferdselstiltak. De viktigste av disse er:

Unntak for planprogram for Vedlegg II-tiltak

Planprogram var etter tidligere forskrift obligatorisk for alle KU-pliktige planer. Dette innebærer at det skal utarbeides, høres og fastsettes et planprogram som grunnlag for det videre planarbeidet. I den nye forskriften er det gitt unntak for kravet om planprogram for alle reguleringsplaner for tiltak på forskriftens vedlegg II-liste. Denne listen omfatter blant annet mindre samferdselstiltak, der KU-plikt må vurderes nærmere. For planene som unntas fra kravet om planprogram vil redusert behandlingstid normalt være minst tre måneder.

Bortfall av bestemmelse om forelegging av planprogram

Planprogram skulle i henhold til tidligere forskrift forelegges departementet før det fastsettes, dersom berørte myndigheter har vurdert at planen eller tiltaket kan komme i konflikt med nasjonale

eller viktige regionale hensyn. Store samferdselstiltak er ofte av en slik kategori, selv om erfaring viser at antallet foreleggingsaker var betydelig lavere enn det omfanget av samferdselsplaner skulle tilsi. Antall samferdselssaker som ble forelagt departementet hvert år var normalt tre til fem. I ny forskrift er bestemmelsene om forelegging fjernet. Bortfall av foreleggingsinstituttet vil innebære én til to måneder redusert saksbehandlingstid for de planene som tidligere har vært omfattet av bestemmelsen.

Samordning av høring av planprogram og konseptvalgutredning

Det er innført en bestemmelse om at vedkommende fagdepartement for statlige tiltak kan bestemme at planprogram skal høres sammen med konseptvalgutredning (KVU), som grunnlag for beslutning om valg av konsept. En rekke store samferdselstiltak er omfattet av kravene til KVU, og en samordnet høring av KVU og planprogram kan antakelig gi betydelige tidsbesparelser i planleggingen.

Endring av rollen som ansvarlig myndighet

Det er normalt kommunen som er ansvarlig myndighet etter forskriften. Departementet kan i enkelte tilfeller likevel bestemme at en annen myndighet skal overta denne rollen. Det er i tilfeller der nasjonale eller viktige regionale hensyn tilsier det. Det samme gjelder når planen omfatter flere kommuner eller fylker. Denne praksisen videreføres i den nye forskriften. Det er innført en ny bestemmelse om at dette også skal gjelde for fastsettelse av planprogram i saker som behandles etter plan- og bygningsloven § 3-7. En slik bestemmelse gir signaler om at det i større grad enn tidligere vil være aktuelt at samferdselsmyndighetene fastsetter planprogram for store samferdselstiltak.

Det er også innført en bestemmelse som innebærer at dersom ansvarlig myndighet ikke fastsetter planprogrammet innen rimelig tid, kan departementet selv fastsette programmet. Dette vil sikre at det ikke går unødvendig lang tid før kommunen fastsetter planprogram.

Utviklingsavtaler på planområdet

Byregionene vokser kraftig. Nær 45 prosent av befolkningen bor nå i de fire storbyregionene. Regjeringen ønsker en mer klimavennlig byutvikling og er derfor opptatt av at en ser planlegging av boliger, samferdsel, kollektivtransport og

næringsutvikling i sammenheng slik at veksten blir bærekraftig.

Bedre samordning av areal- og transportplanlegging er et av de viktigste grepene ved overgang fra bypakker til bymiljøavtaler. Bymiljøavtaler skal omfatte avtaler om utviklingen av transportinfrastrukturen og transporttilbudet i de ni største byområdene. Disse avtalene skal inneholde mål og virkemidler for økt kollektivandel, sykling og gange, tiltak for redusert bilbruk og overordnede arealføringer som bygger opp under miljøvennlig transport.

Arealdisponering er en viktig del av bymiljøavtalene, og det er en forutsetning for inngåelse av avtale at det foreligger en regional eller interkommunal areal- og transportplan som bidrar til å nå målene i klimaforliket. Disse forutsettes videre fulgt opp i kommunal planlegging. Arealdimensjonen i bymiljøavtalene er et nytt grep i forbindelse med dagens belønningsordninger og avtaler om bypakker, og innebærer at det må settes krav til en effektiv arealbruk, økt boligbygging i knutepunkter og tilrettelegging av nødvendig infrastruktur.

Arealdimensjonen i bymiljøavtalene skal følges opp gjennom egne utviklingsavtaler. Utviklingsavtalene vil være et verktøy for å sikre riktig arealforvaltning, bolig- og næringsbygging i kollektivknutepunkt og nødvendig infrastruktur.

Utviklingsavtaler på plansiden er et nytt verktøy for å forenkle og målstyre arealplanleggingen i byregioner. For å ivareta koplingen til bymiljøavtalene og planleggingen etter plan- og bygningsloven, og for å organisere arbeidet så enkelt og effektivt som mulig, vil utviklingsavtaler inngå i og styrke handlingsprogrammet til de regionale bolig-, areal- og transportplaner som omfatter byregionene.

Handlingsprogram i regionale planer rulleres årlig. Utviklingsavtaler skal være en del av handlingsprogrammene og omfatte tiltak som følger opp arealdimensjonen. Dette betyr at alle relevante statlige, fylkeskommunale og kommunale aktører inngår i et forpliktende samarbeid om å utarbeide og vedta konkrete tiltak, slik som utvikling av knutepunkter og forutsigbar arealbruk.

Departementet mener det er viktig at alle berørte statlige sektorinteresser deltar i planprosessene til regionale areal- og transportplaner, slik at oppfølgingen av regionale og kommunale planer blir forutsigbar og innsigelser unngås.

Dette vil bidra til at kommunal planlegging og arealdisponering skjer i tråd med føringene gitt i regional eller interkommunal plan, og at disse er i tråd med målsettingene i klimaforliket.

Departementet går inn for at det utarbeides grunnlag for forpliktende utviklingsavtaler basert på handlingsprogrammet til regionale eller interkommunale planer. I første omgang er dette aktuelt for blant annet Osloområdet, Bergensområdet, Trondheimsområdet og Stavangerområdet.

4.7 Klima- og miljødepartementet

4.7.1 Endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag mv.

Klima- og miljødepartementet la i november 2014 fram forslag til endringer i lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag. Forslaget åpner for at kommunene kan fastsette snøscooterløyper for fornøyleskjøring.

Kjøringen skal skje i egne traseer. Kommunene må i planleggingen av løypetraseene blant annet ta hensyn til friluftsliv, naturmangfold og sikkerhet. Løypene kan ikke legges i verneområder og nasjonale villreinområder eller være til vesentlig skade eller ulempe for reindrift. Forslaget vil gi økt lokal styring med motorferdsel i utmark innenfor tydelige, nasjonale retningslinjer fastsatt i loven.

4.7.2 Vannscooterregelverket

I følge forskrift 21. juni 2013 nr. 701 om bruk av vannscooter og lignende § 4 er det ikke tillatt å kjøre vannscooter og lignende fartøy i et heldekkende belte 400 meter fra land i sjøen og 500 meter fra land i innsjøer. Videre er det ikke tillatt å kjøre i verneområder og i et heldekkende belte 400 meter fra verneområder ved kjøring i sjøen og 500 meter fra verneområder ved kjøring i innsjøer. Kjøring i innsjøer mindre enn 2 km² er forbudt i henhold til lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag § 4 tredje ledd

Det følger av forskrift om bruk av vannscooter § 6 første ledd at Klima- og miljødepartementet i særlige tilfeller der hensynet til natur, næring, sikkerhet eller støy tilsier det, unntaksvis kan forby eller begrense bruk av vannscootere og lignende motordrevne fartøy i andre avgrensede områder enn de som er forbudt med hjemmel i § 4. I § 6 andre ledd er departementet gitt mulighet til å delegerer myndighet etter første ledd til kommunen.

Vannscooterregelverket skal gjennomgås på bakgrunn av pågående evaluering iverksatt etter sommersesongen 2014. Regjeringen vil vurdere hvorvidt fastsettelse av forbudssoner for bruk av vannscooter etter § 6 i forskrift om vannscooter

bør overføres til kommunene når evalueringen av vannscooterregelverket er gjennomført.

4.8 Olje- og energidepartementet

4.8.1 Konesjonsbehandling av mikro-, mini- og småkraftverk

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) konesjonsbehandler i dag småkraftverk (1–10 MW), samt mini- og mikrokraftverk (mindre enn 1 MW) i vernede vassdrag. NVE forestår også forberedende behandling av mini- og mikrokraftverk i vassdrag som ikke er vernet. I slike saker er det fylkeskommunen som fatter vedtak. NVEs og fylkeskommunens vedtak kan påklages til Olje- og energidepartementet.

Konesjon til småkraftverk gis etter vannressursloven. Kompetanse til å treffe førsteinstansvedtak er i dag delegert til NVE og fylkeskommunen.

Konesjonsbehandlingen og utbyggingen av små vannkraftverk har et betydelig omfang, og er viktig for Norges satsing på fornybar energi. I 2014 brukte NVE om lag 20 årsverk på konesjonsbehandling av småkraftverk. I 2012 og 2013 ble det samlet gitt konesjon til mer enn 1,5 TWh fra små vannkraftverk. Ved utgangen av 2014 hadde NVE 522 småkraftsøknader med en anslått samlet produksjon på 4,7 TWh til behandling. NVE har en uttalt målsetting om at alle søknader som kom inn før 31. desember 2012 skal behandles innen utløpet av 2017, slik at anleggene som får konesjon kan bli ferdigstilt innen fristen for å få elsertifikater 31. desember 2020. For å nå målsettingen må det behandles anslagsvis 150 saker i året, noe NVE er i rute med. Sammenlignet med småkraftverk med størrelse 1–10 MW, er omfanget av konesjonsbehandling og utbygging av mini- og mikrokraftverk begrenset. Det anslås at NVE vil forberede om lag 40 mini- og mikrokraftverksaker for fylkeskommunene fram mot 2017.

Olje- og energidepartementet vil igangsette et lovarbeid våren 2016 med sikte på en overføring av konesjonsmyndighet for små vannkraftverk til kommunene. De ulike konsekvensene av en slik oppgaveoverføring må belyses nærmere som en del av lovarbeidet. Som en del av lovarbeidet blir det også viktig å vurdere hvem som skal være klageinstans, og generelt hvilken rolle NVE skal ha.

Olje- og energidepartementet tar sikte på å foreslå en lovendring som medfører at overføring av konesjonsmyndighet fra NVE og fylkeskommunene til kommunene skal tre i kraft i løpet av innværende stortingsperiode.

En overføring av konesjonsmyndighet for små vannkraftverk fra NVE og fylkeskommunen til kommunene vil styrke lokaldemokratiet. Det vil imidlertid være tid- og ressurskrevende å bygge opp nødvendig juridisk og vassdrags- og miljøfaglig kompetanse i kommunene. For ikke å forsinke dagens framdrift i konesjonsbehandlingen av småkraftsøknader, med tanke på at flest mulig av de som får konesjon skal rekke fristen for elsertifikater, bør konesjonsmyndighet først overføres til kommunene etter at hovedtyngden av søknadene som nå ligger i NVE er ferdigbehandlet i 2017.

4.9 Samferdselsdepartementet

4.9.1 Ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene for det offentlige vegnettet i Norge

Offentlig veg er klassifisert i riksveg (10 500 km.), fylkesveg (44 000 km.) og kommunal veg (38 000 km.). Det enkelte forvaltningsorgan er vegmyndighet for sitt vegnett, og har ansvar for utbygging, finansiering, drift, vedlikehold, forvaltning og beredskap, inkludert arbeid med trafikksikkerhet.

Riksvegene med 18 riksvegferjesamband er nasjonale veger som binder landet og landsdeler sammen, og knytter Norge til riksveger i nabolandene. Fylkesvegene med i overkant av 100 fylkesvegferjesamband er regionale veger som er viktige for regional transport og regional utvikling og binder riks- og fylkesvegnettet sammen. Fylkesvegene er koplet til regionale knutepunkter for gods og persontransport og utgjør viktige hovedtransportårer for næringslivs- og persontransport i det enkelte fylke, på tvers av kommunegrenser og dels fylkesgrenser. Fylkesvegene er svært viktige transportårer for kollektivtrafikk på veg og gang- og sykkeltrafikk. Ved forvaltningsreformen ble om lag 17 000 km. veg av det tidligere riksvegnettet overført til fylkeskommunene fra 1. januar 2010. Fylkeskommunene har med dette ansvar for i overkant av 44 000 km. fylkesveg, eller 47 prosent av det offentlige vegnettet.

Kommunale veger er viktige for lokal transport, trafikksikkerhet og lokal utvikling og tjenestetilgang. Kommunalt vegnett er koplet til trafikale knutepunkt for gods- og persontransport og utgjør viktige hovedtransportårer for næringslivs- og persontransport i den enkelte kommune. Mye av det private vegnettet er koplet til kommunale veger. Kommunale veger er meget viktige transportårer for kollektivtrafikk på veg samt gang- og

sykkeltrafikk. Mange kommunale veger er skoleveg for barn i grunnskolen.

Spørsmålet om en overføring av ansvaret for fylkesveger til de største kommunene vil bli vurdert i prosessen med neste rullering av Nasjonal transportplan. Samferdselsdepartementet har bedt om Statens vegvesens faglige vurdering av en slik overføring av ansvar, som en del av forarbeidet til rullering av neste Nasjonale transportplan.

Det vises til at ekspertutvalget for kommunereformen uttrykker at i en situasjon der ansvaret for fylkesvegnettet som sådan ikke overføres, kan det være mulig å omklassifisere enkelte fylkesveger av lokal karakter til kommunale veier. Dersom det ikke blir lagt opp til at ansvaret for fylkesvegnettet overføres, vil det bli nærmere vurdert å omklassifisere enkelte veger, i den grad endringer i kommunestrukturen gir grunnlag for dette.

5 Forslag om overføring av oppgaver til kommunene

5.1 Innledning

I Sundvolden-erklæringen står det at

[r]egjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden.[...] Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner.

Regjeringen har vurdert oppgaver som nå ligger hos fylkeskommunen, fylkesmannen og staten for øvrig, med tanke på overføring til kommunene. Større og mer robuste kommuner er lagt til grunn som en forutsetning for overføring av oppgavene.

Arbeidet har tatt utgangspunkt i retningslinjene for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene, som ble lagt fram av Oppgavefordelingsutvalget i NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Dette er retningslinjer som etter departementets vurdering har holdt seg over tid og fortsatt har gyldighet. Retningslinjene er generelt utformet og gir ikke entydige svar på plassering av oppgaver, men har vært utgangspunkt og dannet rammene for de vurderingene som er gjort.

Som innspill til regjeringens arbeid mottok departementet 18. desember 2014 KS' hovedstyres vedtak om oppgaveoverføring til kommunene.

Ved overføring av nye oppgaver til større kommuner vil rammestyring, både økonomisk og juridisk, ligge til grunn. Det er et overordnet mål å gi kommunesektoren gode rammevilkår som kan styrke kommunene både som tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere, samfunnsutviklere og som demokratiske arenaer. Det legges videre til grunn at overføring av nye oppgaver til kommunene bør bidra til redusert byråkrati og økt effektivitet.

Dette kapitlet gir en samlet oversikt over forslag til overføring av oppgaver til kommunene på en rekke sektorområder. Det vises til kapittel 4 hvor det redegjøres for oppgaver som vurderes i andre prosesser.

Gjennomgangen har ikke omfattet en vurdering av gjeldende systemer for statlig klagebehandling, tilsyn eller kontroll. Statens styring av kommunesektoren og forslag til redusert statlig styring, er tema i kapittel 7. Oppfølgingen av Stortingets vedtak om regionalt folkevalgt nivå omtales i kapittel 6.

5.2 Arbeids- og sosialdepartementet

5.2.1 Arbeidsrettede tiltak

Dagens oppgavefordeling

De arbeidsrettede tiltakene er hjemlet i Lov 10. desember 2004 nr. 76 om arbeidsmarkeds-tjenester (arbeidsmarkedsloven). Arbeidsmarkedsloven § 12 gir Arbeids- og sosialdepartementet hjemmel for å gi forskrifter om arbeidsmarkedstiltakene og fastsette nærmere formål, innhold, personkrets og organisering av tiltakene, mens § 13 gir hjemmel for ytelser og tilskudd til tiltaksarrangører og deltakere i tiltak.

Med hjemmel i arbeidsmarkedsloven § 12 er det gitt en rekke forskrifter om arbeidsrettede tiltak. Sentral er forskrift 11. desember 2008 nr. 1312 om arbeidsrettede tiltak mv., som omfatter de aller fleste permanente tiltakene. I tillegg hjemler en rekke forskrifter forsøk på tiltaksområdet. Forskrift 4. november 2013 nr. 1286 om tiltakspenger mv., gir regler om økonomiske ytelser i forbindelse med tiltaksdeltakelse.

I 2015 bevilget Stortinget i alt 7,65 mrd. kroner til arbeidsrettede tiltak. Bevilgningen er fordelt på to poster under kapittel 634 (arbeidsmarkedstiltak):

- Post 76 Tiltak for arbeidssøkere med 6,4 mrd. kroner. Dette gjelder tiltak for ledige og personer med nedsatt arbeidsevne som har overgang til jobb som hovedformål.
- Post 77 Varig tilrettelagt arbeid med 1,25 mrd. kroner. Hovedformålet med varig tilrettelagt arbeid er å gi meningsfullt arbeid og sikre deltakelse for personer som har liten mulighet til å få arbeid på normale lønns- og arbeidsbetingelser.

Stortinget fastsetter også signaler om volumet på tiltaksinnsatsen målt i antall plasser. Dette er et mål på det gjennomsnittlige antall brukere av tiltak i løpet av året. I 2015 er antall plasser ca. 70 000. Signaler fra Stortinget tilsier at disse plassene (i 2015) fordeles på to hovedgrupper som følger:

- 57 900 tiltaksplasser til personer med nedsatt arbeidsevne, inkludert 500 plasser til forsøk med lønnstilskudd
- 12 000 plasser for personer med utfordringer når det gjelder å komme i arbeid men som ikke har nedsatt arbeidsevne

I det årlige tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet meddeles størrelsen på bevilgningen som stilles til rådighet, og hvor mange tiltaksplasser som i gjennomsnitt skal gjennomføres i løpet av ett budsjettår. Videre angis prioriteringer mellom grupper av arbeidsledige. Arbeids- og velferdsdirektoratet fordeler deretter plasser og midler til fylkesleddene, som igjen fordeler plasser og midler til sine lokalkontor. Arbeids- og velferdsdirektoratet rapporterer om innsats og måloppnåelse tre ganger i året.

Tiltak for ledige følger i stor grad konjunkturane. Antall faktiske gjennomførte plasser for arbeidsledige lå mellom 11 000 og 13 000 plasser fra 2005 til 2008. Etter at arbeidsledigheten økte i 2009 ble også antall plasser til denne gruppen økt, og det ble gjennomført om lag 16 000 plasser i 2009–2011 og om lag 17 000 plasser i 2012. Etter dette er tiltaksnivået for arbeidsledige redusert. I 2014 ble det gjennomført om lag 13 000 plasser for ledige. Tiltaksnivået for personer med nedsatt arbeidsevne er ikke like konjunkturømfintlig. Faktisk gjennomført tiltaksnivå for denne gruppen er gradvis redusert fra 2005 til 2009. I 2010 økte det gjennomførte tiltaksnivået igjen, før det ble gradvis redusert fram til 2014. I 2005 var antall gjennomførte plasser for personer med nedsatt arbeidsevne noe over 61 000. I 2014 ble det gjennomført om lag 55 000 plasser.

Departementets vurdering og forslag til endring

Departementet mener at tiltakene som har som mål å bringe deltakerne tilbake i arbeid bør forbli et nasjonalt ansvar og ikke overføres til kommunene. Faglige vurderinger (blant annet resultater fra evalueringer) peker i retning av at økt bruk av ordinære virksomheter i forbindelse med tiltakene er mer effektivt enn skjermede tiltak. Arbeids- og velferdsetatens arbeidsmarkedsfaglige kompetanse gjør at denne etaten er den som

er best egnet til å forvalte tiltakene. Departementet legger også vekt på behovet for et helhetlig grep om livsoppholdsytelsene (for eksempel arbeidsavklaringspenger) og kravene til aktivitet (deriblant arbeidsmarkedstiltak) som er knyttet til disse ytelsene.

Arbeidsmarkedstiltakene er et viktig ledd i den samlede nasjonale arbeidsmarkedspolitikken, blant annet som konjunktur- og strukturpolitiske virkemidler. Formålet med de fleste tiltakene er å bidra til at flere kan komme over i ordinært arbeid. Tiltakene tilbyr også aktivisering og i ulik grad avklaring av de aktuelle målgruppene. Ledig arbeidskraft bør formidles til ledige stillinger på tvers av kommunegrenser.

Økt bruk av ordinært arbeidsliv som arena for utprøving og arbeidstrening innebærer at det blir viktig å utvikle et tett samarbeid med lokalt næringsliv. Gjennom sin kontakt med arbeidsgiverne får arbeids- og velferdsforvaltningen kunnskap om arbeidsmarkedets behov for arbeidskraft, og kan vurdere den enkelte brukers mål i forhold til markedet. Samtidig etableres et kontaktnett som gjør det mulig å finne tiltaksplasser i virksomhetene for brukere med nedsatt arbeidsevne. Ansvar for arbeidsmarkedstiltak og ansvaret for rettighetsfestede ytelser henger nært sammen, og det er for flere ytelser stilt vilkår om aktivitet (herunder arbeidsrettet aktivitet). Folketrygdloven § 11-8 fastslår at det er et vilkår for rett til ytelser etter kapittel 11 at brukeren deltar aktivt i prosessen med å komme i arbeid. Det betyr at arbeidsavklaringspenger kan stanses hvis aktivitetsplikten ikke overholdes. For de fleste vil hovedaktiviteten bestå av behandling eller arbeidsrettede tiltak. Hvilke aktivitetskrav som stilles til den enkelte bruker, skal framkomme av brukers aktivitetsplan, jf. arbeids- og velferdsforvaltningslovens § 14a. Planen skal evalueres løpende og til enhver tid være oppdatert med de aktiviteter som er avtalt/fastsett mellom bruker og arbeids- og velferdsforvaltningen.

Folketrygdloven § 12-5 fastslår, med mindre åpenbare grunner tilsier at arbeidsrettede tiltak ikke er hensiktsmessige, at uføretrygd bare kan gis dersom søkeren har gjennomført eller har forsøkt å gjennomføre individuelle og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak uten at inntektsevnen er bedret. Tiltaksarrangørenes rapporter fra gjennomføringen av arbeidsmarkedstiltakene, utgjør en del av grunnlaget når man vurderer om en bruker skal innvilges uførepensjon. Isolert taler dette for at staten bør ha kontroll på hvordan tiltakene innrettes.

Det er vanskelig å se hvordan slike hensyn kan ivaretas på en tilfredsstillende måte dersom kommunen overtar hele ansvaret for arbeidsmarkedstiltakene. Departementet mener derfor at det ikke er aktuelt å vurdere en samlet overføring av ansvaret for arbeidsmarkedstiltakene til kommunene. Det kan imidlertid vurderes om hele eller deler av det skjermede tiltakstilbudet kan passe inn i kommunenes øvrige velferdstjenester innrettet mot særlig utsatte grupper. Dette ble også signalisert i meldingsdelen i Prop. 39 L (2014–2015) *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)*.

Skjermede arbeidsmarkedstiltak er tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne som krever spesielt tilrettelagt eller skjermet arbeidsmiljø. Tiltaksforskriften inneholder krav om at arrangører av disse tiltakene som hovedregel må være aksjeselskaper med kommunal aksjemajoritet. Forskriften inneholder også en del andre krav, blant annet forbud mot å ta ut utbytte. De fleste av disse virksomhetene er organisert som atførings- eller vekstbedrifter.

Mange av de skjermede virksomhetene er produksjonsbedrifter som leverer til det ordinære vare- eller tjenestemarkedet. Deler av arbeidsstokken er tiltaksdeltakere som på denne måten får opplæring og arbeidstrening utenfor det ordinære arbeidsmarkedet.

Særskilt vurdering av arbeidsforberedende trening (AFT)

I meldingsdelen til Prop. 39 L (2014–2015) ble det foreslått å slå sammen tiltakene arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) og kvalifisering i arbeidsmarkedetsbedrift (KIA) til et nytt tiltak, arbeidsforberedende trening (AFT). Samlet utgjør disse tiltakene 7 800 plasser og i underkant av 1,5 mrd. kroner (tall for 2013). Samtidig ble det foreslått å slå sammen de eksisterende avklarings- og oppfølgingstiltakene og anskaffe disse etter lov om offentlige anskaffelser. Dette innebærer at det i framtiden i hovedsak vil finnes to skjermede arbeidsmarkedstiltak: Arbeidsforberedende trening (AFT) og varig tilrettelagt arbeid (VTA).

Arbeidsforberedende trening skal rettes mot personer med særlig usikre yrkesmessige forutsetninger som i utgangspunktet har behov for tiltak på en skjermet arbeidsplass. Målet for AFT er å bidra til overgang til ordinært arbeid. Dette kan skje ved direkte formidling til ordinært arbeid etter tiltaksperioden, eller ved at AFT inngår i en

kjede av flere tiltak som skal føre fram til ordinært arbeidsliv.

Samtidig skal tiltaksarrangørene kunne tilby utprøving og arbeidsforberedende trening i ordinært arbeidsliv, etter hvert som deltakerne blir modne for det. Samarbeid med lokale virksomheter skal blant annet sikre større bredde i opplæringstilbudet til brukerne og motvirke innelåsing. Økt bruk av ordinært arbeidsliv er i tråd med anbefalinger fra forskning og evaluering på fagområdet og i tråd med med regjeringens signaler i Prop. 39 L (2014–2015) om økt satsing på tiltak i ordinært arbeidsliv. Dette tilsier isolert at Arbeids- og velferdsetaten beholder ansvaret for arbeidsforberedende trening. Med NAV-reformen er det etablert en ny forvaltningsordning der stat og kommune inngår i et partnerskap på lokalt nivå gjennom NAV-kontoret. Dette innebærer at kommunene vil medvirke ved å ha innflytelse på oppfølging og tildeling av tiltak til den enkelte bruker, uavhengig av hvilket forvaltningsnivå som har finansieringsansvaret.

Det må arbeides videre med innretning og målgruppe for det nye tiltaket arbeidsforberedende trening etter at Prop. 39 L (2014–2015) er behandlet.

Departementet vurderer at arbeidsforberedende trening bør være et statlig ansvar. Tiltakets formål er overgang til arbeid eller forberedelse til å delta i andre av arbeids- og velferdsforvaltningens tiltak. AFT bør derfor forvaltes i sammenheng med Arbeids- og velferdsetatens øvrige portefølje. Det taler også mot en overføring til kommunene at tilbakerapporteringen fra gjennomføringen av tiltaket ofte vil inngå i grunnlaget for vurdering av en eventuell søknad om uføretrygd.

Særskilt vurdering av varig tilrettelagt arbeid (VTA)

Varig tilrettelagt arbeid (VTA) er et arbeidsmarkedstiltak som skal gi tilbud om sysselsetting til personer som har små utsikter til ordinært arbeid. VTA tilbyr personer arbeid i en skjermet virksomhet med arbeidsoppgaver tilpasset den enkeltes yteevne. Tiltaket kan også tilbys som enkeltplasser i ordinære virksomheter (VTO). I statsbudsjettet for 2013 ble det bevilget 1 053 mill. kroner til slike tiltaksplasser. Det ble i gjennomsnitt gjennomført 8 100 plasser i skjermet virksomhet og 1 200 plasser i ordinær virksomhet. I statsbudsjettet for 2014 ble det bevilget midler som tilsvarer en gjennomsnittlig gjennomføring av om lag 9 200 tiltaksplasser totalt for VTA og VTO i 2014.

Målgruppen er personer som har, eller i nær framtid ventes å få, innvilget uførepensjon, og som

har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging. Kommunene driver i varierende grad også aktiviseringstiltak og fritidstiltak for disse målgruppene. Staten har i senere år brukt øremerkede midler for å stimulere kommunene til å utvikle slike tiltak. Tiltaksarrangørene for VTA er i hovedsak aksjeselskaper med kommunalt eierskap. Et mindre antall bedrifter har andre eiere (blant annet ideelle organisasjoner).

Finansieringsansvaret for VTA er delt mellom staten og hjemkommunen til deltakeren i tiltaket. Hjemkommunen skal minimum dekke en sum som tilsvarer 25 prosent av det statlige tilskuddet. I tillegg til å ha medansvar for finansieringen av tiltaket, har kommunene mange roller i dette feltet – som eiere av de skjermede bedriftene som arrangerer VTA, som del av partnerskapet i NAV-kontoret som forvalter av de statlige arbeidsmarkedstiltakene og som ansvarlig for egne kommunale brukere.

Ansvarsdelingen mellom stat og kommune hva gjelder arbeidsrettede tiltak for utsatte grupper har vært tatt opp i flere sammenhenger, og var en viktig problemstilling knyttet til ansvarsreformen for utviklingshemmede. Ett av målene med HVPU-reformen var at denne gruppen skulle få et arbeidsrettet tiltak. Det er viktig at den framtidige ansvarsfordelingen legger til rette for at tiltaket forstøtt skal ha en arbeidsrettet karakter.

I en AFI-rapport fra 2012¹ reises gråsoneproblematikken mellom kommunale dagtilbud og VTA-tiltaket. Det handler blant annet om at det i praksis kan være vanskelig å skille mellom hva som er dagsenterbrukere og hva som er en VTA-deltaker. Dette kan resultere i en «drakamp» om økonomiske ressurser mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommune. Videre er det slik at deltakere i VTA ofte vil være brukere av ulike kommunale tjenester. Kommunene har ansvar for å tilby sine brukere nødvendige helse- og omsorgstjenester. Det kan være hensiktsmessig at det er samme enhet som har ansvar for det totale tjenestetilbudet til disse brukerne.

Ekspertutvalget for kommunesektoren vurderer i sin sluttrapport at enkelte tiltak med særlig kommunal grenseflate, slik som VTA, kan egne seg for overføring til større kommuner. Utvalget vurderer imidlertid at å skille ut enkelte tiltak fra de øvrige arbeidsmarkedstiltakene kan skape nye gråsoner mellom forvaltningsnivåene. Utvalget mener derfor det er behov for ytterligere utredning av fordeler og ulemper ved eventuelt å over-

føre avgrensede deler av arbeidsmarkedstiltakene til kommunene.

Departementet mener at det kan være hensiktsmessig å gi kommunene et helhetlig ansvar for brukergruppen. Dette taler for at VTA og VTO kan overføres til større og mer robuste kommuner.

Det er videre særskilte problemstillinger knyttet til VTO, ettersom tiltaket foregår i ordinære virksomheter. En viktig oppgave for Arbeids- og velferdsetaten er å være bindeledd mellom arbeidssøkere og arbeidsgivere. Etaten besitter dermed mye kunnskap og erfaring på dette området, samt et kontaktnett som gjør det mulig å finne tiltaksplasser i virksomhetene for brukere med nedsatt arbeidsevne. Det må vurderes hvordan kommunene eventuelt kan ivareta dette ansvaret.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet at ansvaret for finansieringen og forvaltningen av VTA og VTO utredes nærmere med sikte på overføring til kommunene.

5.2.2 Hjelpemidler

Dagens oppgavefordeling

Hjelpemiddelområdet er sammensatt og består av svært ulike elementer der stat og kommune i dag har et delt ansvar. Staten har hovedansvaret for hjelpemidler til varige behov for personer med varige funksjonsnedsettelse og for hjelpemidler i arbeid, mens kommunene har ansvaret for hjelpemidler til å dekke kortvarige behov (under 2 år). Kommunene er førstelinjetjeneste i de fleste saker som gjelder hjelpemidler for bedring av funksjonsevnen i dagliglivet.

De fleste tiltak som ligger under statens ansvarsområde er lagt til NAV Hjelpemiddelsentralen (18 stykker). Dette dreier seg blant annet om rullestoler, toalettforhøyer og spesialsenger, samt bilstønad med videre. I tillegg til hjelpemidler forvalter hjelpemiddelsentralene tolketjenesten, lese- og sekretærhjelp og ordningen med funksjonsassistanse i arbeidslivet. En del statlige tiltak ligger utenfor NAV Hjelpemiddelsentralens portefølje. Dette gjelder blant annet førerhunder, tilpasningskurs for personer med sansetap, høreapparat og ortopediske hjelpemidler. Disse behandles i dag av Arbeids- og velferdsetatens forvaltningsenheter.

Ansvaret for hjelpemidler på statlig hånd er hjemlet i folketrygdlovens kapittel 10. Det hjemler tiltak både i «dagliglivet» (§ 10-6) og i «arbeidslivet» (§ 10-5). Det er gitt en rekke forskrifter som regulerer ulike tiltak etter kapittel 10. Dagens ord-

¹ Spjelkavik, Børing, Frøyland og Skarpaas (2012) *Behovet for varig tilrettelagt arbeid*. AFI-rapport 14/2012.

ning er et rettighetsbasert system som peker tilbake på nasjonale mål om likebehandling ved tildeling av ytelser.

Statens utgifter til hjelpemidler gjennom folketrygden etter § 10-6 (dagliglivet), var om lag 5 mrd. kroner i 2013, mens utgiftene til hjelpemidler etter § 10-5 (arbeidslivet) var på om lag 132 mill. kroner. Utgiftene til hjelpemidler har vært relativt stabile de siste årene. Hjelpemiddelsentralenes drift finansieres over Arbeids- og velferdsetatens driftsbudsjett. I 2013 hadde hjelpemiddelsentralene lønnsutgifter på om lag 454 mill. kroner til tjenesteproduksjon og om lag 56 mill. kroner til administrasjon. I 2013 ble det til sammen utført 1 174 årsverk ved de 18 hjelpemiddelsentralene. Av disse ble 129 benyttet til administrasjon, mens de øvrige ble benyttet til tjenesteproduksjon.

I 2012 var det om lag 400 000 registrerte hjelpemiddelbrukere (tilsvarende om lag 8 prosent av befolkningen), det vil si at de har ett eller flere hjelpemidler utlånt fra hjelpemiddelsentralene. 129 890 brukere fikk utlevert ett eller flere hjelpemidler i 2012. Den største andelen (61,4 prosent) er 70 år eller eldre og har generelt et enklere tilretteleggingsbehov enn yngre grupper, og mindre behov for bistand fra flere instanser. Det er videre en langt lavere gjennomsnittlig utlånsverdi på hjelpemidler til denne gruppen enn til yngre brukere. Tolketjenesten ved hjelpemiddelsentralene yter tolking for om lag 3 500 tolkebrukere, hvorav om lag 85 prosent er døve og 15 prosent er døvblinde.

Departementets vurdering og forslag til endring

Ansvarsdelingen mellom stat og kommune på dette feltet har vært tatt opp ved flere anledninger. Blant annet foreslo Hjelpemiddelutvalget² en begrenset overføring av hjelpemidler i dagliglivet fra stat til kommune. Forslaget gjaldt såkalte basishjelpemidler, der kommunene i dag har et utvidet ansvar gjennom den såkalte bestillingsordningen.

En eventuell overføring av hele eller deler av hjelpemiddelområdet fra stat til kommune bør ses i sammenheng med kommunens ansvarsområde på dette feltet. I tillegg til ansvaret for å tildele hjelpemidler til kortvarige behov, har kommunene også et relativt stort ansvar hva gjelder å avdekke, utrede og begrunne behov for hjelpemidler generelt. Kommunene er videre førstelinjetjeneste for hjelpemidler til varig behov, unntatt for tiltak og hjelpemidler i forbindelse med arbeid og utdanning, og bistår disse brukerne gjennom søknads-

prosessen. Dette gjelder særlig for de hjelpemidlene som NAV Hjelpemiddelsentralen forvalter. For tiltakene som ligger utenfor hjelpemiddelsentralenes ansvarsområde, er kommunenes ansvar mindre framtrædende. Når det eksempelvis gjelder høreapparat og ortopediske hjelpemidler, utgjør spesialisthelsetjenesten i større grad førstelinjetjenesten.

I saker som gjelder hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet er det i utgangspunktet arbeidsgiver som har førstelinjeansvaret. Kommunene har ikke noe ansvar på dette området. Videre må tiltak til personer som har behov for tilrettelegging i arbeids- eller utdanningssituasjon ses i sammenheng med den nasjonale arbeidsmarkedspolitikken, som i dag er et av Arbeids- og velferdsetatens kjerneområder. Dette kan tilsi at ansvaret for hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidsliv og i utdanningsinstitusjoner i mindre grad egner seg for overføring til kommunene.

I dagens system er det slik at kommunene langt på vei er bestiller av produkter (hjelpemidler), mens staten betaler. Selv om staten i dag kvalitetssikrer de vurderingene som gjøres av kommunene, innvilges i all hovedsak de hjelpemidler kommunens ansatte søker om. Dersom det økonomiske ansvaret for denne typen hjelpemidler blir overført til kommunene, vil det innebære en styrking av kommunenes helhetsansvar for brukers situasjon, der man unngår en oppsplitting av ansvar og overføring av brukere mellom ulike offentlige nivåer og etater. Et kommunalt ansvar legger til rette for god samordning mellom hele spekteret av kommunale velferdsordninger. En slik overføring vil også gi kommunene mer helhetlig økonomisk ansvar for å vurdere hva som samlet sett er best for brukerne.

En konsekvens av en eventuell overføring av ansvaret for en økt del av hjelpemiddelområdet til kommunene, er at alle saker som gjelder de aktuelle hjelpemidlene skal behandles av ansatte i kommunen. Dette krever ressurser og kompetanseoppbygging knyttet til hjelpemiddelforvaltningen. En overføring av ansvaret til kommunene kan blant annet innebære lokale forskjeller i lovanvendelse og praktiseringen av tildelingskriteriene. Samtidig kan dette åpne for en bedre tilpassning til den enkelte brukers behov, og en mindre byråkratisk ordning. Utfordringen med å bygge opp tilstrekkelig kompetanse vil avhenge av kommunenes størrelse.

For avanserte og lavfrekvente hjelpemidler, som for eksempel avanserte synshjelpemidler, vil det være særskilt vanskelig for hver enkelt kommune å inneha tilstrekkelig kompetanse. I dagens

² NOU 2010: 5 *Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering*.

system med 18 hjelpemiddelsentraler, er enkelte områder sentralisert til én eller flere sentraler for å sørge for god kompetanse. Det tilsier etter departementets vurdering at det er mest aktuelt å vurdere overføring av ansvar knyttet til hjelpemidler i dagliglivet (såkalte basishjelpemidler) og ikke ansvaret for hele hjelpemiddelområdet.

Det meste av hjelpemiddelområdet som gjelder hjelpemidler i dagliglivet er allerede kjent for de fleste av kommunene. Kommunene har som nevnt et utvidet ansvar for basishjelpemidler gjennom bestillingsordningen, og gjennomfører allerede i dag i stor grad formidlingsoppgaver knyttet til disse hjelpemidlene. Kommunene er også i hovedsak ansvarlig for reparasjon og gjenbruk av enklere hjelpemidler. Dette innebærer at kommunene har god kompetanse på disse hjelpemidlene. Det er dermed en mulighet kun å overføre ansvaret for basishjelpemidler til kommunene, slik også Hjelpemiddelutvalget foreslo. Det må i så fall tas stilling til den nærmere definisjonen av hva som skal regnes som basishjelpemidler, for å unngå et uavklart ansvarsforhold mellom kommune og stat.

En sentral del av formidlingen av hjelpemidler er knyttet til lager og logistikk. For å kunne tilby brukerne hjelpemidler raskt, er man avhengig av en god løsning for dette. Videre er anskaffelse på hjelpemiddelområdet kompetansekrevende. Det er etablert en egen anskaffelsesenheter i Arbeids- og velferdsetaten som har ansvar for å inngå sentrale avtaler med leverandører om hjelpemidler. Dette gjør det mulig å opprettholde et anskaffelsesmiljø med høy kompetanse, både på anskaffelsesfag og produktfag. Det må vurderes nærmere hvordan forhold knyttet til innkjøp, lager og logistikk bør håndteres ved en eventuell overføring. Det kan være aktuelt å overføre de statlige ressursene på dette området til kommunene. Videre har kommunene allerede i dag kjennskap til og erfaring med bruk av regelverket om offentlige anskaffelser.

Overføring av oppgaver fra stat til kommune innenfor Arbeids- og velferdsetatens portefølje, vil bety at kommune også overtar ansvaret for å utvikle, forvalte og drifte IKT-systemer som støtter oppgaveutførelsen i de overførte oppgavene.

Departementet foreslår at ansvar for basishjelpemidler kan overføres til større kommuner. Det skal foretas en helhetlig gjennomgang av hjelpemiddelpolitikken. Denne gjennomgangen skal inkludere en grundig vurdering av den mest hensiktsmessige ansvarsdelingen mellom stat og kommune når det gjelder stønad til hjelpemidler, kompetansebehovet rundt hjelpemidler og en

nærmere avgrensning av hva som skal regnes som basishjelpemidler. En viktig del av en slik gjennomgang vil være hensynet til brukerne og hvordan deres behov best vil bli ivaretatt.

Dette er også langt på vei i tråd med anbefalingene fra Ekspertutvalget for kommunereformen. Utvalget mente at ansvaret for hjelpemidler til varige behov kan overføres til kommuner på 15 000–20 000 innbyggere. Gruppen mente at det imidlertid er behov for nærmere utredning av hvordan utfordringene knyttet til lager, logistikk og kompetanse i kompliserte saker kan håndteres, herunder Hjelpemiddelsentralenes rolle.

5.2.3 Arbeids- og utdanningsreiser

Dagens oppgavefordeling

Stønad til arbeids- og utdanningsreiser (AU-reiser) ble etablert som en forsøksordning i 2001. Ordningen skal hindre at personer med nedsatt arbeidsevne ikke kan ta arbeid eller utdanning på grunn av manglende transporttilbud. Forsøket ble basert på utprøving av to modeller for organisering av AU-reiseordningen. I halvparten av fylkene ble ordningen knyttet opp mot trykdeetaten og kjørekontorene som i 2004 ble underlagt de regionale helseforetakene. I de resterende fylkene ble ordningen knyttet til den fylkeskommunale transporttjenesten for funksjonshemmede (TT-ordningen). Oslo hadde AU-reiser som en integrert del av sin TT-ordning og var ikke med i forsøket. Fra 1. januar 2008 ble ansvaret for forsøket overført til Arbeids- og inkluderingsdepartementet og lagt til Arbeids- og velferdsetaten, der avtalene med kjørekontorene i regionale helseforetak ble videreført.

Stortinget vedtok i statsbudsjettet for 2013 å gjøre forsøksordningen med arbeids- og utdanningsreiser om til en landsdekkende, permanent ordning. Dette innebar at den statlige ordningen ble utvidet til også å omfatte brukere i Oslo. I en overgangsperiode i 2013 og 2014 finansierte staten den delen av Oslos ordning som tilsvarte statlig regelverk. Nytt regelverk for den statlige ordningen, som inkluderer Oslo, ble iverksatt 1. september i 2014. I den forbindelse ble det også etablert en reisekortordning som erstatter bruk av kjørekontorer ved regionale helseforetak. Ansvaret for AU-reiser, herunder også administrasjon av reisene, er dermed i sin helhet lagt til Arbeids- og velferdsetaten. Formålet med stønad til arbeids- og utdanningsreiser etter det nye regelverket er å bidra til at personer med forflyttingsvansker på grunn av nedsatt funksjonsevne, kan være i ordi-

nært arbeid eller gjennomføre arbeidsrettet utdanning.

Arbeids- og utdanningsreiser er hjemlet i Lov 10. desember 2004 nr. 76 om arbeidsmarkeds-tjenester (arbeidsmarkedsloven), jf. forskrift om stønad til arbeids- og utdanningsreiser fastsatt av Arbeids- og sosialdepartementet 16. mai 2014.

I 2014 bevilget Stortinget 65,2 mill. kroner til Arbeids- og utdanningreiser, derav 41,4 mill. kroner til Arbeids- og velferdsetaten (kapittel 634, post 78) og 23,8 mill. kroner til Oslo kommune (kapittel 634, post 60). For 2015 er det lagt opp til at den totale budsjettammen videreføres og at midlene i sin helhet bevilges under kapittel 634, post 78 som følge av at Oslo kommune er innlemmet i den statlige ordningen.

Per august 2014 var det registrert 421 brukere av ordningen med stønad til arbeids- og utdanningsreiser. Deltakere i Oslo kommune kommer i tillegg. Ved overgang til ny ordning per 1. september var det innvilget støtte til arbeids- og utdanningsreiser for 130 personer som tidligere var omfattet av Oslo kommunes TT-ordning.

Departementets vurdering og forslag til endring

Kommunenes alminnelige ansvar for velferdsordninger for sine innbyggere, taler for at AU-reiser kan overføres til kommunene. Et mer generelt argument er at en slik overføring av ansvar er i tråd med ønsket om å desentralisere oppgaver. Erfaringer fra Oslo kommune og forsøksperioden har vist at fylkeskommuner/større kommuner er egnet til å ha ansvaret for arbeids- og utdanningsreiser.

Ordningen med AU-reiser er ikke sterkt forankret i Arbeids- og velferdsetatens portefølje. Ordningen med arbeids- og utdanningsreiser ligger i grenseflaten mellom flere fagområder, der det ikke er opplagt at ansvaret bør ligge hos Arbeids- og velferdsetaten. Arbeids- og utdanningsreiser er en stønadsordning som ikke forutsetter samme faglig oppfølging av deltakernes gjennomføring som for de regulære arbeidsmarkedsstiltakene basert på metodisk kompetanse. Arbeids- og velferdsetaten har dessuten en omfattende oppgaveportefølje. Samtidig er dette en relativt liten og avgrenset ordning med relativt stor stabilitet mht. aktivitet og forbruk.

Den tidligere forsøksordningen er evaluert av Nordlandsforskning og Universitetet i Nordland. Den nye ordningen med AU-reiser som ble iverksatt 1. september 2014 skiller seg fra den tidligere ordningen ved at en reisekortordning i regi av Arbeids- og velferdsetaten har erstattet tidligere

transportavtaler mellom Arbeids- og velferdsetaten og kjørekontor ved regionale helseforetak. Den nye reisekortordningen er anskaffet av Arbeids- og velferdsdirektoratet sentralt og gjelder for hele landet. Det må vurderes nærmere hvordan en reisekortordning eventuelt kan implementeres i en kommunal modell.

Departementet foreslår at ordningen med Arbeids- og utdanningsreiser kan overføres fra Arbeids- og velferdsetaten til større kommuner.

5.3 Helse- og omsorgsdepartementet

5.3.1 Tannhelsetjenesten

Dagens oppgavefordeling

Etter tannhelsetjenesteloven skal fylkeskommunen sørge for at tannhelsetjenester, inkludert spesialisttjenester, i rimelig grad er tilgjengelige for hele befolkningen. I tillegg har fylkeskommunen ansvar for å sørge for nødvendig tannhelsehjelp, inkludert spesialistbehandling, til personer med rettigheter etter loven. Fylkeskommunen har også et ansvar for helsefremmende og forebyggende tannhelsearbeid.

Tannhelsetjenesten finansieres i hovedsak gjennom fylkeskommunens frie inntekter, samt brukerbetaling/egenandeler og ved trygderefusjoner.

Fylkeskommunen står fritt til å tilby tannbehandling mot betaling til personer uten rettigheter etter loven. Fylkeskommunen fastsetter selv pris på sine tjenester til disse. Omfanget av slik behandling er størst i områder med svak dekning eller ingen tilbud fra privat tannhelsetjeneste. Fylkeskommunenes brutto driftutgifter til tannhelsetjenester var i 2013 på i overkant av 3 mrd. kroner.

Det framgår av tannhelsetjenesteloven § 1-3 at følgende grupper har rett til nødvendig tannhelsehjelp:

- Barn og ungdom fra fødsel til og med det året de fyller 18 år
- Psykisk utviklingshemmede i og utenfor institusjon
- Eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie
- Ungdom som fyller 19 eller 20 år i behandlingsåret
- Andre grupper som fylkeskommunen har vedtatt å prioritere

Om lag 1,4 mill. av landets innbyggere har rettigheter etter tannhelsetjenesteloven. Disse har rett til oppsøkende og regelmessig tilbud. På landsba-

sis ble i 2013 om lag 850 000 personer med rettigheter etter loven undersøkt/behandlet. I tillegg ble om lag 196 000 voksne, som selv betaler for tannbehandlingen, undersøkt/behandlet.

De fleste voksne over 20 år har ikke rettigheter etter tannhelsetjenesteloven, og må selv betale for utgiftene til tannbehandling. Dette gjelder uavhengig av om de får dekket sitt behandlingsbehov i privat tannhelsetjeneste eller av fylkeskommunen. Personer over 20 år med gitte sykdommer eller tilstander vil ha rett til stønad fra folketrygden til dekning av utgifter til tannbehandling. I 2014 utgjorde den samlede stønad for disse om lag 1,5 mrd. kroner.

På landsbasis er det i dag god dekning av allmenntannhelsetjenester. Dette gjelder også i distrikter med spredt bosetting. For å sikre stabil bemanning og bredt fagmiljø med tilgang til avansert utstyr har fylkeskommunene de siste årene gjennomført større endringer i klinikkstrukturen gjennom etablering av større enheter i folkerike kommuner. Flere fylkeskommuner planlegger slik sentralisering. Målet er mer robuste fagmiljøer, mer effektiv oppgavedeling mellom tannpleiere og tannleger og dermed bedre utnyttelse av personellens kompetanse. I om lag 45 kommuner er det ingen fylkeskommunal tannklinik og i om lag 45 kommuner er tannklinikken bemannet kun enkelte dager i uken eller noen dager per måned.

Tannlegespesialister utgjør om lag 10 prosent av de samlede tannlegeårsverkene i offentlig og privat tannhelsetjeneste. Av spesialistene er om lag 400 årsverk i privat sektor og om lag 45 årsverk i den fylkeskommunale tannhelsetjenesten, hvorav de fleste på regionale odontologiske kompetansesentre. På landsbasis er det stor variasjon i dekningsgraden av tannlegespesialister, med høyest andel i Oslo og Hordaland.

Departementets vurdering og forslag til endring

Etter departementets vurdering vil det være fordelene ved å overføre det fylkeskommunale ansvaret for tannhelsetjenesten til større og mer robuste kommuner. Tannhelsetjenesten har grenseflater mot kommunale tjenesteområder, og det vil kunne gi god effekt å organisere og integrere allmenntannhelsetjenester med det kommunale helsefremmende og forebyggende arbeid og med helse- og omsorgstjenesten i kommunen. Organisasjon og faglig integrering av allmenntannhelsetjenester med øvrige kommunale helse- og omsorgstjenester vil gi bedre muligheter til å ivareta det samlede tjenestebehov, spesielt overfor

dem med særskilte og store hjelpebehov. Et eksempel er personer med rett til individuell plan.

En overføring av den fylkeskommunale tannhelsetjenesten til større kommuner vil innebære at kommunene overtar driften av de offentlige tannklinikene som fylkeskommunene har etablert. Det vil være opp til den enkelte kommune å avgjøre i hvilken grad den vil opprettholde eller endre klinikkstrukturen som skal gjelde for egen kommune. En ansvarsoverføring vil kunne medføre smådriftsulemper dersom det er kommuner som også etter endringer i kommunestrukturen står uten tannklinik i egen kommune, og må bygge opp nye tilbud. Et alternativ for disse kommunene kan være å samarbeide med andre kommuner om tilgjengelighet og tjenestetilbud, eller eventuelt å kjøpe tjenester fra private tjenesteutøvere. Dette vil også kunne gjelde tannlegevakt, tannhelsetilbud til personer med særskilte behov, opplæring og lignende. Større kommuner vil etter departementets vurdering kunne organisere tannhelsetjenestene på en god og kostnadseffektiv måte.

Ved en overføring av allmenntannhelsetjenestene til kommunene, er det etter departementets vurdering mest hensiktsmessig at også ansvaret for spesialisttannhelsetjenester overføres. Dette omfatter spesialisttannhelsetjenester for grupper med rettigheter og øvrig ansvar for spesialisttjenester etter tannhelsetjenesteloven. Hovedbegunnelsen for dette er at tannlegespesialistene i hovedsak samarbeider med allmenntannlegene. I dag drives opplæring, veiledning, fagutvikling og klinisk forskning rettet mot fylkeskommunale allmenntannhelsetjenester ut fra regionale kompetansesentre og fra fylkeskommunale tannklinikker med ansatte tannlegespesialister. Spesialistene bistår med råd og veiledning i diagnostikk og behandling overfor henvisende allmennpraktikere. Dette foregår også ved at allmennpraktikere hospiterer på klinikker/kompetansesentre med tannlegespesialister. Personer med omfattende og sammensatte tannbehandlingsbehov vil også være best tjent med at det samlede tannhelsetjenestetilbud er samlet på ett forvaltningsnivå. Kommuner som ikke har ansatt egne spesialister eller som ikke har organisert regionale odontologiske kompetansesentre vil kunne samarbeide med kommuner som har slike tjenester, eventuelt kjøpe tjenester fra private. Private tannlegespesialister vil kunne fortsette sin praksis uavhengig av oppgaveoverføring ettersom det ikke eksisterer et driftsavtalesystem for disse.

Et alternativ kunne være å overføre ansvaret for spesialisttannhelsetjenester til helseforeta-

kene. Den tette integrasjonen mellom tannlegespesialistene og allmenntannlegene tilsier imidlertid at dette ikke vil være en god løsning. Departementet ser heller ingen kostnadmessige fordeler ved dette. Behovet for samarbeid mellom tannlegespesialister og spesialisthelsetjenesten om utredning, diagnostikk og behandling av pasienter vil kunne ivaretas på ordinær måte innenfor gjeldende systemer. Formalisering av forskningssamarbeid mellom spesialisthelsetjenesten og regionale odontologiske kompetansesentre og andre forskningsmiljøer i kommunene, ivaretas i samarbeidsavtaler mellom helseforetak og kommunene.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet at allmenntannhelsetjenesten, spesialisttannhelsetjenesten og fylkeskommunenes ansvar etter tannhelsetjenesteloven overføres til større og mer robuste kommuner. Det skal utredes nærmere hvordan og når implementeringen skal skje.

5.3.2 Habilitering og rehabilitering

Dagens oppgavefordeling

Kommunenes og spesialisthelsetjenestens ansvar for habilitering og rehabilitering følger av helse- og omsorgstjenesteloven og spesialisthelsetjenesteloven. Spesialisthelsetjenesten skal sørge for nødvendig undersøkelse og utredning av brukere med behov for habilitering og rehabilitering i spesialisthelsetjenesten. Tilsvarende skal kommunen sørge for at alle som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendig utredning og oppfølging ved behov for sosial, psykososial eller medisinsk habilitering og rehabilitering. Videre skal det regionale helseforetaket blant annet sørge for råd og veiledning til kommunen om opplegg for enkelt-pasienter, og råd og veiledning til ansatte i kommunen. Det statlige og det kommunale ansvaret er nærmere utdypet i en egen forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator.

Regionale helseforetak (RHF) har ansvaret for finansieringen av de spesialiserte rehabiliteringstjenestene. Finansieringen av RHF består av basisbevilgning og aktivitetsbasert finansiering. Videre bevilges det midler som har som formål å stimulere til utvikling av gode habiliterings- og rehabiliteringstjenester, og å få fram best mulig kunnskapsgrunnlag for utvikling av feltet. Det er en særskilt bevilgning til behandlingsreiser til utlandet. I tillegg kommer tjenester som er delfinansiert over trygdebudsjettet.

Den kommunale rehabiliteringstjenesten finansieres i hovedsak gjennom kommunenes frie

inntekter. I tillegg finansieres tjenestene ved øremerkede tilskudd, samt brukerbetaling/ egenandeler og ved trygderefusjoner.

Habilitering og rehabilitering i spesialisthelsetjenesten krever ulike personellgrupper som ulike legespesialister, fysioterapeuter, ergoterapeuter, psykologer og nevropsykologer, spesialpedagoger, herunder logoped og ernæringsfysiologer. De spesialiserte habiliterings- og rehabiliteringstjenestene ytes både i sengeavdeling, ved intern service til andre avdelinger, poliklinikk og ambulans virksomhet.

De regionale helseforetakene inngår også avtaler med private aktører, for eksempel private rehabiliteringsinstitusjoner, om tjenester på rehabiliteringsfeltet. Avtalene fastsetter hvilke tjenester som skal leveres, omfang og pris. De regionale helseforetakene har inngått avtale om levering av rehabiliteringstjenester fra rundt 50 private rehabiliteringsinstitusjoner. Det finnes også egne avdelinger/tjenester i spesialisthelsetjenesten for habiliteringstjeneste for barn og unge, habiliteringstjeneste for voksne og egne rehabiliteringsavdelinger/avdelinger for fysikalsk medisin og rehabilitering i sykehus. Det er etablert koordinerende enhet for rehabilitering på regionalt nivå.

Barnehabiliteringstjenesten tilbyr tverrfaglige spesialisthelsetjenester til barn og unge med funksjonsnedsettelse. Hovedoppgaver er utredning og oppfølging av barn og deres familier. Dette innebærer diagnostisering, funksjonsutredninger, veiledning, informasjon og opplæring.

Habiliteringstjenesten for voksne er en rådgivende, tverrfaglig spesialisthelsetjeneste som bistår primærkommuner, brukere, pårørende og andre. Målgruppen er ungdom og voksne over 18 år, med medfødte eller tidlig ervervede, varige og sammensatte funksjonshemninger. Tjenesten arbeider med utredning, kartlegging, diagnostisering, rådgivning og opplæring. Det finnes habiliteringstjenester i alle fylker.

I kommunene er organiseringen av habiliterings- og rehabiliteringsfeltet ulik, samtidig som det i lov og forskrift er bestemt at visse strukturer skal være etablert. Kommunene er i likhet med de regionale helseforetakene pålagt å ha en koordinerende enhet for habiliterings- og rehabiliteringsvirksomheten. I følge SSB har 85 prosent av kommunene nå etablert en slik enhet. Koordinerende enhet på begge nivåer samarbeider om strukturen på et overordnet nivå.

Habilitering og rehabilitering er ingen enkelttjeneste, men en serie tjenester eller tiltak som er satt i et system. Det er betydelig variasjon i kommunenes tilbud innenfor habilitering og rehabili-

tering. Det kan være flere mulige årsaker til dette. Blant annet kan ansvaret oppleves som uklart, feltet prioriteres ulikt, og kompetansen i kommunene varierer.

Krav til samarbeid mellom spesialisthelsetjenesten og kommunene følger av den lovpålagte plikten til å inngå samarbeidsavtaler. Retningslinjer knyttet til samarbeid om habilitering og rehabilitering skal inngå i disse samarbeidsavtalene.

Departementets vurdering og forslag til endring

Ekspertutvalget for kommunereformen skriver i sin sluttrapport at kommuner med en minimumsstørrelse på 15 000–20 000 innbyggere kan overta alt ansvar for habilitering og rehabilitering.

Det er departementets vurdering at det vil være fordeler ved å samle en større del av rehabiliteringsansvaret i kommunene. Den spesialiserte habiliterings- og rehabiliteringstjenesten har samarbeidsflater mot de kommunale tjenestene, og det er behov for samarbeid mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten for å kunne tilby best mulige tjenester til pasientene. Overføring av ansvar til kommunene vil blant annet kunne gi bedre og mer helhetlige løsninger for pasientene ved at kommunene kan se rehabiliteringsfeltet i sammenheng med øvrige kommunale tjenester. Det vil også gi kommunene sterkere insentiver til å satse mer på forebygging og (hverdags-)rehabilitering.

For å klargjøre ansvars- og oppgavefordelingen mellom kommunen og spesialisthelsetjenesten utarbeidet Helsedirektoratet en rapport (IS-1947) i 2011. Denne slo fast at det er vanskelig å si noe absolutt og allmenngyldig om ansvars- og oppgavefordelingen. Ifølge modellen som skisseres i rapporten, bør kommunene yte tjenester der det er behov for kompetanse knyttet til muligheter og begrensninger i nærmiljø, og der det er behov for langvarig og koordinert oppfølging, mens spesialisthelsetjenesten bør yte tjenester der det er behov for spesialisert kompetanse, kompleksitet og intensitet. Det ble videre pekt på at det utføres mye rehabilitering i de private rehabiliteringsinstitusjonene som heller burde vært løst på kommunalt nivå.

Det er behov for å spesifisere ansvars- og oppgavefordelingen ytterligere. Regjeringen vil arbeide videre med en vurdering av framtidig organisering og ansvarsfordeling mellom spesialisthelsetjenesten og kommunene for habiliterings- og rehabiliteringstjenestene. I samhandlingsreformen ble det lagt vekt på at tjenester på kommunalt nivå i mange tilfeller vil være bedre

for mange pasienter. I rapporten fra 2012 skriver Helsedirektoratet at dette har særlig relevans innenfor rehabilitering, hvor mange har behov for tjenester på flere livsområder, og hvor nærheten til det mangfold av tjenester som finnes i kommunen er viktig. Det påpekes at det å få tjenester integrert i den hverdagen hvor livet skal mestres, også ofte har bedre effekt.

Departementet foreslår at 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.

5.3.3 Psykisk helse – distriktpspsykiatriske sentre

Dagens oppgavefordeling

Etter helse- og omsorgstjenesteloven skal kommunen sørge for at personer som oppholder seg i kommunen tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester. Kommunens ansvar omfatter alle pasient- og brukergrupper. Psykisk helsearbeid i kommunen omfatter forebygging, kartlegging, behandling, rehabilitering, oppfølging og skadereduksjon. Grensen mellom kommunale tjenester og spesialisthelsetjenester vil følge hva som til enhver tid defineres som spesialisthelsetjenester. Dersom den kommunale helse- og omsorgstjenesten kan yte tilstrekkelig og forsvarlig helsehjelp til en pasient bør ikke pasienten henvises til spesialisthelsetjenesten. Dette forutsetter imidlertid at kommunen har den nødvendige faglige kompetanse og kapasitet slik at helsehjelpen kan utøves forsvarlig.

Med psykisk helsevern innenfor spesialisthelsetjenesten menes undersøkelse og behandling av mennesker med psykisk lidelse, samt den pleie og omsorg dette krever, jf. lov om psykisk helsevern § 1-2. Loven regulerer tjenester som drives av regionale helseforetak (RHF), helseforetak (HF), private avtalespesialister eller andre som har avtale med RHF. Loven regulerer etablering og gjennomføring av frivillig og tvungent psykisk helsevern, både i institusjon og ved poliklinisk behandling.

Innenfor spesialisthelsetjenesten består psykisk helsevern for voksne av desentraliserte spesialisthelsetjenester ved distriktpspsykiatriske sentre (DPS), mer spesialiserte sykehusavdelinger og privatpraktiserende avtalespesialister. Et DPS vil normalt være første kontaktpunkt med spesia-

listhelsetjenesten. DPS har et hovedansvar for å gi behandlingstilbud i et gitt geografisk område både i akutt situasjoner og på bakgrunn av henvisninger. DPS skal gi spesialisert utredning og tilby differensiert behandling poliklinisk, ambulant eller som dag- og døgnbehandling. RHF er pålagt å sørge for at DPS har akuttberedskap gjennom døgnet, om nødvendig i samarbeid med andre enheter der lokale forhold tilsier det. Akuttberedskapen skal blant annet bygge på ambulante tjenester med psykiater og psykologspesialist i front. For å få tilbud ved DPS forutsettes det vanligvis henvisning fra lege. Pasienter som ikke har rett til helsehjelp i spesialisthelsetjenesten blir normalt tilbakeført til den kommunale helse- og omsorgstjenesten.

DPS har ansvar for å behandle alle typer alvorlige psykiske lidelser, som psykoser, spiseforstyrrelser, alvorlige angst- og depresjonslidelser, tvangsnevroser, alderspsykiatri, posttraumatiske stresslidelser, dobbeltdiagnoser mv. Alle DPS skal i tillegg ha tilbud om tjenester til rusavhengige. Det er gitt styringssignal til RHF om at DPS-strukturen skal legges til grunn for tverrfaglig spesialisert behandling av rusavhengige (TSB). DPS foretar rettighetsvurderinger av pasienter henvist til psykisk helsevern – og i en del tilfeller også TSB. For tilstander hvor risikoen for voldshandlinger er stor, samt ved mindre hyppig forekommende og faglig krevende tilstander, vil behandling normalt legges til sykehus. Det er ingen forskjell på faglig nivå mellom sykehus og DPS, men det handler om en arbeidsfordeling. Om lag halvparten av landets psykiatere og flertallet av landets psykologspesialister jobber på DPS. DPS skal sørge for akuttpsykiatriske tjenester gjennom døgnet, blant annet i form av ambulante akutteam. Om lag 85 prosent av den polikliniske behandlingen skjer i dag ved DPS. Antall behandlet i DPS i 2013 var 101 000, hvorav 13 000 døgnpasienter. I 2013 ble omlag 57 000 pasienter behandlet i BUP. Poliklinisk behandling er den dominerende behandlingsformen.

DPS skal bistå den kommunale helse- og omsorgstjenesten med råd og veiledning. Kommunen og spesialisthelsetjenesten har begge et ansvar for å bidra med kartlegging og utredning. Kommunene og spesialisthelsetjenesten må ofte yte samtidige tjenester til personer med alvorlige og sammensatte lidelser. Sentrenes ambulante virksomhet skjer gjennom oppsøkende behandlingsteam, rehabiliteringsteam, psykoseteam, tidlig intervensjonsteam, alderspsykiatriske team og ambulante akutteam.

Kravet om samarbeidsavtaler mellom kommuner og DPS kom allerede i St.prp. nr. 1 (2004–2005). Dette innebar en forutsetning om et fast strukturert samarbeid gjennom forpliktende samarbeidsavtaler som omfatter rutiner for utskrivning, faglig og økonomisk samarbeid om særlig ressurskrevende brukere, rutiner for individuell plan, kompetansehevede tiltak mv. Krav om samarbeidsavtaler for alle sektorer ble forsterket og lovfestet gjennom samhandlingsreformen, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 6-1 og § 6-2 og spesialisthelsetjenesteloven § 2-1e.

DPS ble etablert på landsbasis under Opptrappingsplanen for psykisk helse (1999–2008), og er fortsatt under faglig oppbygging. I perioden 1998–2004 ble de fleste gjenværende psykiatriske sykehjemmene lagt ned og/eller omdannet til DPS-institusjoner. Under opptrappingsplanen ble det etablert om lag 75 DPS, som dekker alle landets kommuner. Det er betydelige forskjeller både i totalvolum og i fordelingen av tjenestene mellom ulike institusjonstyper og driftsformer i helseforetaksområdene og i DPS-områdene.

Sykehusenes skal ivareta spesialiserte oppgaver som bare kan utføres på sykehusnivå. Det omfatter sikkerhetspsykiatri, lukkede akutavdelinger og i noen grad enkelte mindre omfattende funksjoner knyttet til særlige områder som alvorlige tilfeller av spiseforstyrrelser, alderspsykiatri og personlighetsforstyrrelser.

Psykisk helsevern for barn og unge (BUP) utgjøres hovedsakelig av polikliniske og ambulante funksjoner og i samarbeid med det kommunale tjenesteapparatet. Tilbudet består av offentlige institusjoner og et mindre antall avtalespesialister. Ved behov kan det gis tilbud om døgnbehandling. Alle kommuner tilhører nå opptaksområdet til et DPS og en poliklinikk i BUP. Mange steder er BUP og DPS samlokalisert.

Finansieringen av det statlige psykiske helsevernet skjer i hovedsak over basisbevilgningen til RHF. I tillegg bevilges det noen relativt små beløp til ACT-team (tverrfaglige team som arbeider aktivt oppsøkende utenfor sykehus) og kompetansehevede tiltak.

Kommunalt psykisk helsearbeid finansieres gjennom kommunenes frie inntekter. I tillegg bevilges det øremerkede midler til kunnskaps- og kompetansetiltak, samt utviklingstiltak i tjenestene.

Departementets vurdering og forslag til endring

En omfattende omstilling av psykisk helsevern ble iverksatt gjennom Opptrappingsplanen for psy-

kisk helse (1998–2008). Hovedelementer i planen var DPS-utbyggingen og generell omlegging fra døgn- og institusjonsbehandling til større innslag av polikliniske og ambulante tjenester, under målet om å nå flere med et bedre tilbud tilpasset brukernes individuelle behov. Ved opptrappingsplanens slutt ble det behandlet over dobbelt så mange personer med psykiske lidelser som i 1998. Nasjonal statistikk viser at behandlingsaktiviteten har fortsatt å øke i årene etter dette. Omsittingen med overføring av oppgaver og ressurser fra sykehusene til DPS er ikke slutført, og det er nødvendig å fortsette oppgave- og ressuroverføring fra sykehus til DPS med økt vekt på poliklinikk, ambulante tjenester, lettere tilgjengelighet og tettere samarbeid med kommunene.

Ekspertutvalget for kommunereformen skriver i sin sluttrapport at det både er fordeler og ulemper ved å overføre ansvar og oppgaver innenfor det psykiske helsevernet til kommunene. Utvalget peker på at kommunen og spesialisthelsetjenesten yter samtidige tjenester til mennesker med sammensatte lidelser, og mener ut fra dette at det kan være store fordeler med å overføre ansvaret for psykiske helsetjenester til kommunene. Utvalget mener derfor det bør utredes og prøves ut en modell der kommunene overtar ressurser og finansieringsansvar for hele det psykiske helsevernet, og der de spesialiserte tjenestene fortsatt tilbys av de regionale helseforetakene.

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 sørgeforansvaret. Avtalene forutsetter kommunal myndighet til å organisere de samlede spesialisthelsetjenestene i DPS og de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Forsøksordningen skal videreføre gjeldende pasient- og brukerrettigheter. Helsedirektoratet gis i oppdrag å utforme et rammeverk for avtalene i samarbeid med KS og de regionale helseforetakene. Forsøksordningen skal evalueres.

5.4 Justisdepartementet

5.4.1 Notarius publicus' vigsler og notarialbekreftelser

Dagens oppgavefordeling

Utføring av notarialforretninger hører blant annet inn under tingrettene og Oslo byfogdembete. Dommerne ved embetene, Sysselmannen på Svalbard og norske utenriksstjenestemenn er notarius publicus. I tillegg er andre, herunder politiet, tildelt full eller delvis notarialmyndighet, jf. Lov 26. april nr. 12 2002 om notarius publicus § 1 og forskrift om notarius publicus § 2. Verken dommere ved lagmannsretten eller Høyesterett utfører i utgangspunktet notarialforretninger. Notarialforretninger er et samlebegrep for alle oppgaver som lovgiver har lagt til notarius publicus. Disse kan i all hovedsak deles inn i notarialbekreftelser (bekreftelse av underskrifter og kopier) og vigsler, jf. lov om notarius publicus § 2 første ledd. I tillegg kommer en mindre tredje gruppe mer krevende oppgaver. For å inngå ekteskap i Norge, må det først vurderes om ekteskapsvilkårene er oppfylt. Deretter inngås ekteskap ved at brudefolkene møter for en vigsler, og notarius publicus er én av flere mulige vigslere, jf. Lov 4. juli nr. 47 1991 om ekteskap §§ 11, 12 og 14. Vigsler utføres av dommere i tingrettene og Oslo byfogdembete i egenkap av å være notarius publicus. Domstolleder kan ved delegasjon av notarialmyndighet gi saksbehandlere i domstolen kompetanse til å forestå både vigsler og notarialbekreftelser, jf. forskrift om notarius publicus § 3 første ledd nr. 1. Prøving av om ekteskapsvilkårene er oppfylt ble overført til folkeregistermyndigheten i 2004, og gjøres av folkeregisteret ved de regionale skattekontorene. På bakgrunn av prøvingen utstedes en prøvingsattest som oversendes vigsler forut for seremoniene.

Det ble i 2012 utført 8 398 vigsler i domstolene.

Departementets vurdering og forslag til endring

Kompetansen til å forestå vigsler er i dag også tillagt andre instanser enn notarius publicus, jf. ekteskapsloven § 12. Vigsler foretas i dag av Den norske kirke, andre registrerte trossamfunn, Humanetisk forbund og andre livssynssamfunn som mottar tilskudd etter Lov om tilskott til livssynssamfunn av 12. juni 1981 nr. 64. Etter dagens ordning kan også saksbehandlere i domstolen gis kompetanse til å foreta vigsler. Selve prøvingen av ekteskapsvilkårene er lagt til skatteetaten for alle

instansene. Dette taler for at domstolenes vigselmyndighet kan overføres til kommunene og betinger trolig heller ikke større kommuner enn det vi allerede har i dag. Sett hen til oppgavens seremonielle karakter er det heller ikke påkrevd med noen særskilt fagkompetanse, og det er ingen nasjonale mål som kan bli skadelidende ved en slik overføring. Det kan tvert imot være slik at vigselkompetanse til kommunene gir bedre tilgjengelighet for de innbyggerne som ønsker borgerlig vigsel og også mulighet til i større grad lokale tilpasninger enn det som faller seg naturlig for en vigsel i regi av domstolene. Et motargument kan være at enkelte mener vigselsseremonien ikke blir høytidelig nok ved at kompetansen overføres fra domstolene. Dette kan imidlertid ivaretas ved å gi retningslinjer for innholdet og utførelsen av vigselen i kommunens regi. Departementet mener derfor at tingrettenes og Oslo byfogdembetes myndighet til å forestå vigslar 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.

5.5 Klima- og miljødepartementet

5.5.1 Klima- og miljøforvaltning

Oppgavene knyttet til klima og miljø har de senere årene endret karakter, blant annet som følge av økt internasjonalisering på en rekke områder. Norsk klima- og miljøforvaltning styres i økende grad av internasjonale avtaler og konvensjoner. Samtidig har det gjennom de siste ca. 15 årene skjedd en betydelig overføring fra statlig sentralt hold til folkevalgt lokalt og regionalt nivå av klima- og miljøoppgaver og myndighet hvor det er et lokal- og regionalpolitisk handlingsrom.

Norsk klima- og miljøpolitikk er forankret gjennom bestemmelsene i miljølovgivningen (naturmangfoldloven, naturoppsynsloven, forurensningsloven, lakse- og innlandsfiskloven, viltloven, kulturminneloven, friluftsløven og markaloven). I tillegg er klimakvotelloven, motorferdselloven og andre lover, som blant annet plan- og bygningsloven, skogloven, jordloven og vannressursloven viktige lover for å sikre en bærekraftig miljøforvaltning.

Klimapolitikken påvirker og omfatter mange samfunnsområder. Klimautfordringene går på tvers av sektorer og krever derfor samordning og forpliktende samarbeid på tvers av myndigheter. Det handler både om å hindre dramatiske klima-

endringer og om å utvikle nye næringer, produksjonsmåter og teknologiske løsninger.

Dagens oppgavefordeling

Myndighet innenfor klima- og miljøforvaltningen er lagt til Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet og Riksantikvaren på sentralt statlig nivå, til fylkesmannen og fylkeskommunen på regionalt nivå, samt kommunen. Sametinget har tilsvarende rolle og myndighet som fylkeskommunene, for samiske kulturminner over hele landet. Fylkesmannen skal sørge for at nasjonal politikk vedtatt av regjeringen og Stortinget blir fulgt opp regionalt og lokalt, og fylkesmannens arbeid er en forutsetning for gjennomføring av nasjonal klima- og miljøpolitikk. Fylkesmannen står også sentralt i å sikre samarbeid og samordning mellom ulike sektorer. Fylkesmannen og fylkeskommunenes oppfølging og veiledning av kommunene er viktig fordi mange kommuner har begrenset kompetanse innenfor klima og miljø. Forvaltningsmyndigheten for nasjonalparker og større verneområder er lagt til nasjonalpark-/verneområdestyrer som er lokalpolitisk sammensatt. Rovviltnevnene har myndighet til å fatte vedtak om kvoter for jakt/lisensfelling/skadefelling som reguleres ut fra bestandssituasjonen til hver enkelt art. Kommunene har en rolle i forbindelse med oppnevning og administrering av kommunale skadefellingslag.

Naturforvaltning

Innenfor naturforvaltning gir FN-konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) hovedrammeverket for det nasjonale arbeidet med bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold. CBD og Bernkonvensjonen (konvensjonen om ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder), Ramsarkonvensjonen (konvensjonen om våtmarksområder av internasjonal betydning) og NASCO (konvensjonen om vern av laks i den nordlige Atlanteren) forplikter Norge til å beskytte nærmere bestemte arter og områder som anses som viktige for bevaring av naturmangfoldet. Oppfølging av internasjonale forpliktelser styrer i utstrakt grad det arbeidet som naturforvaltningsmyndighetene utfører.

Fylkesmannen har ansvaret for å legge til rette for å sikre et best mulig kunnskapsgrunnlag i saker vedrørende naturforvaltning. De har ansvar for å ta vare på truede arter og ansvarsarter, som villaks og villrein, og bekjempelse av fremmede organismer. De har oppgaver knyttet til vannfor-

skriften og helhetlig vannforvaltning, til å ta vare på miljøhensyn i planprosesser etter plan- og bygningsloven og andre større utbyggingssaker, og saksforberedelse av vernesaker etter naturmangfoldloven for Klima- og miljødepartementet. Fylkeskommunen har ansvar for oppgaver innenfor friluftsliv, bestandsforvaltning av ikke truede arter av vilt og innlandsfisk som det kan høstes av, og er vannregionmyndighet.

Kommunene er gjennom sitt ansvar etter plan- og bygningsloven en av de viktigste aktørene for en bærekraftig naturforvaltning. Kommunene har også ansvaret for deler av vilt- og fiskeforvaltningen i medhold av viltloven og lakse- og innlandsfiskloven, de har ansvaret for en rekke oppgaver innen friluftslivsforvaltningen etter friluftslivloven, og de er myndighet etter hoveddelen av regelverk for motorferdsel i utmark. Oppgavene innenfor friluftsliv er blant annet fastsettelse av lokale forskrifter, oppfølging av ulovlige tiltak, innvilging av tillatelse til avgiftsinnkreving, sperring av områder mv.

Ca. 80 prosent av arealet som er vernet i medhold av naturmangfoldloven forvaltes nå lokalt gjennom nasjonalpark-/verneområdestyrene som er lokalpolitisk sammensatt.

Kommunene som har mindre verneområder som naturreservater, biotopvernområder og mindre landskapsvernområder, og som per i dag ikke forvaltes av nasjonalpark-/verneområdestyrene, har fått tilbud om å overta forvaltningsmyndighet etter naturmangfoldloven § 62 for disse verneområdene.

Bortsett fra forvaltning av truede eller særskilte ansvarsarter, som er fylkesmannens ansvar, ligger oppgaver og myndighet knyttet til høsting av vilt og ferskvannsfisk i all hovedsak hos rettighetshaverne, kommunen og fylkeskommunen. Rovviltnemndene har myndighet til å fatte vedtak om kvoter for jakt/lisensfelling som reguleres ut fra bestandssituasjonen til hver enkelt art. Kommunene har en rolle i forbindelse med oppnevning og administrering av kommunale skadefellingslag.

Forurensning

Når det gjelder forurensning har mye av regelverket sitt utspring i EU-/EØS-regelverk. Mange av saksområdene har også selvberende krav i forskrifter etter forurensningsloven. På disse saksefeltene er følgelig det lokale handlingsrommet svært begrenset. Kommunene er myndighet innenfor store deler av avløpsområdet, og på deler av avfallsområdet slik som forsøpling. Fylkesman-

nens oppgaver innen forurensning er i hovedsak knyttet til oppfølging av næringsvirksomhet og arbeid med opprydding i forurenset grunn og sjøbunn. I sitt arbeid med å sette miljøkrav, gjennom klagesaksbehandlingen og gjennom lovlighetskontroll og tilsyn, har fylkesmannen viktige oppgaver for å sikre likebehandling og like konkurransevilkår.

Departementets vurderinger og forslag til endring

Naturforvaltning

Kommunene som har mindre verneområder som naturreservater, biotopvernområder og mindre landskapsvernområder og som per i dag ikke forvaltes av nasjonalpark-/verneområdestyrene, har fått tilbud om å overta forvaltningsmyndighet etter naturmangfoldloven § 62 for disse verneområdene. Dette innebærer at forvaltning av små verneområder etter naturmangfoldloven § 62 kan overføres til større kommuner.

For mindre verneområder som ligger i naturlig tilknytning til verneområder som i dag forvaltes av nasjonalpark-/verneområdestyrene, har styrene fått tilbud om å overta ansvaret også for disse områdene. Dersom kommunen eller styrene ikke ønsker denne myndigheten, kan myndigheten fortsatt ligge hos fylkesmannen.

Delegeringen omfatter ikke Ramsarområdene hvor nasjonalstaten har et særlig ansvar for at verneverdiene blir ivaretatt i tråd med internasjonale mål og kriterier, og hvor det ikke er noe lokalpolitisk handlingsrom i forvaltningen.

Innlandsfiskeforskriften er fastsatt med hjemmel i lakse- og innlandsfiskloven § 34. Forskriften § 2 omhandler arter det er tillatt å fiske etter, og fylkeskommunen kan forby fiske av arter det er tillatt å fiske på etter denne bestemmelsen dersom arten er truet lokalt eller regionalt. Kommunene har allerede ansvar for deler av fiskeforvaltningen, og det vil bidra til en mer effektiv forvaltning dersom kommunene også får ansvar for å gjøre vurderingen av om hvorvidt det er behov for å innføre et slikt forbud. Departementet foreslår at fylkeskommunens myndighet etter innlandsfiskeforskriften § 2 tredje ledd kan overføres til større kommuner.

Forskriften om jakt- og fangsttider er fastsatt med hjemmel i naturmangfoldloven §§ 9, 15 og 16 og viltloven §§ 9, 24 og 44. Forskriften §§ 2 og 3 omhandler henholdsvis jakt- og fangsttider for ulike arter i ulike deler av landet, og myndigheten til å fastsette de ulike jakttidene. Departementet foreslår at fylkeskommunens myndighet til å fastsette utvidet jakttid for enkelte fremmede/intro-

duserte arter etter § 2 i forskrift om jakt- og fangsttider og hvor det i liten grad er nødvendig å ta hensyn til regional utberedelse, kan overføres til større kommuner.

Forurensning

Innenfor næringsmiddelindustrien, som omfatter grønnsaksvaskerier, har potetvaskerier måttet søke om utslippstillatelse. Grønnsaksvaskerier fører i stor grad til reversibel forurensning, og det er naturlig å se utslippsproblematikk knyttet til dette i nær sammenheng med kommunenes ansvar innenfor avløp.

Støy fra motorsportsbaner, skytebaner og vindmøller er primært et lokalt miljøproblem, og bør følgelig behandles av kommunene som det laveste effektive nivået.

Departementet foreslår at myndighet til å gi utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 når det gjelder grønnsaksvaskerier og til å behandle saker vedrørende støy fra motorsportsbaner, skytebaner og vindmøller kan overføres til større kommuner.

5.6 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

5.6.1 Det boligsosiale området – tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til tilpasning av bolig

Dagens oppgavefordeling

På Kommunal- og moderniseringsdepartementets område er hovedmålet for den boligsosiale politikken at flere vanskeligstilte skal få et egnet sted å bo. Økt botrygghet og etablering i eid bolig er et sentralt delmål på politikkområdet. Den boligsosiale politikken har en svak lovforankring. Husbanken forvalter tilskuddsordninger på vegne av staten og samarbeider tett med kommunene. Kommunenes boligsosiale plikter er i dag forankret i Lov 18. desember 2009 nr. 131 sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven). Kommunene er etter § 15 forpliktet til å medvirke til å skaffe bolig til personer som av økonomiske, sosiale, helsemessige eller mer sammensatte forhold ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. NAV-kontoret i kommunen har best kjennskap til behovet for boliger til økonomisk og sosialt vanskeligstilte og har derfor en plikt til å medvirke i kommunens boligsosiale arbeid. Bestemmelsen gir ikke tjenestemottaker rett til bolig, men ved akutt behov for botilbud har

NAV-kontoret forpliktelser etter § 27. Kommunene har også ansvar for å medvirke til å skaffe bolig til personer som har behov for bolig med særlig tilpasninger. Det rettslige grunnlaget for medvirkningsansvaret er i disse tilfellene helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7.

I dag finansieres tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til tilpasning av bolig over kapittel 581 Bolig- og bomiljøtiltak, post 75 og post 79. Kommunene søker Husbanken om midler som fordeles ut fra en helhetsvurdering av kommunenes situasjon. Kommunene behandler søknadene fra enkeltpersoner, og tildeler tilskudd til enkeltpersoner etter behovsprøving.

Utfordringene for vanskeligstilte på boligmarkedet er godt dokumentert. De fleste klarer seg godt på egenhånd i boligmarkedet, men enkelte grupper er mer utsatt enn andre. Det kan gjelde barnefamilier med lav inntekt, innvandrere og personer med ulike funksjonsnedsettelse. Rusmisbrukere og personer med psykiske lidelser er også utsatt på boligmarkedet. Storbyer har særskilte utfordringer knyttet til høye boligpriser. Demografiske endringer og økt press i sentrale områder kan medføre at utfordringene vil øke i årene framover.

Tilskudd til etablering i egen bolig

Tilskuddet skal bidra til etablering i egen bolig og å sikre egnede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Tilskuddet er et sentralt virkemiddel for å bistå personer med langvarige problemer med å etablere seg i egen bolig på grunn av lav inntekt, vansker med å opparbeide seg egenkapital eller andre vansker med å etablere seg i bolig. Tilskudd gis til vanskeligstilte, bostedsløse, flyktninger, personer med funksjonshemninger, rusproblemer, psykiske problemer eller husstander med funksjonshemmet barn. Tilskuddet er strengt behovsprøvd.

Tilskudd til etablering er personrettet og gis til oppføring, kjøp eller refinansiering av egen bolig. I 2014 ble det gitt til sammen 392,2 mill. kroner i tilskudd til etablering fordelt på 1 535 husstander. Det ble gitt flest tilskudd til kjøp av bolig, hvorav 1262 av husstandene fikk tilskudd til kjøp av brukt bolig. Tilskudd til etablering gis også i saker som gjelder refinansiering, utbedring av bolig eller bygging av ny bolig. I en del tilfeller gis tilskuddet sammen med startlån som også tildeles av kommunene. For 2015 er det bevilget 371,7 mill. kroner til tilskuddet. Det innebærer at om lag 1 300–1 400 husstander vil kunne få tilskudd.

Tilskudd til tilpasning av bolig

Tilskudd til tilpasning av bolig skal bidra til egnede boliger for personer med nedsatt funksjonsevne, samt økt tilgjengelighet i boligmassen. Den personrettede delen av tilskuddet går til ulike former for tilpasning, fra enkle tiltak, som å fjerne dørterskler, til større ombygginger, som endret romløsning. Tilskuddet gis også til å finansiere profesjonell prosjekteringshjelp ved behov for tilpasning. Tilskuddsordningen benyttes i tillegg til blant annet installering av heis, og tildeles da til borettslag, sameier og liknende.

Det er et stort behov for flere tilgjengelige boliger, blant annet for å møte de demografiske utfordringene vi står overfor de neste tiårene. Flere tilgjengelige boliger reduserer behovet for institusjonsplasser og omsorgsboliger, og for midlertidige hjelpemidler og bruk av hjemmetjenester. Undersøkelser av eldres boligpreferanser tyder på at de fleste ønsker å bo hjemme så lenge som mulig. En evaluering av tilskudd til tilpasning fra 2014 indikerer at økt bruk av tilskuddet vil kunne gi store nyttegevinster.

I 2014 ble det gitt 1 268 tilskudd til tilpasning for til sammen 107 mill. kroner. Gjennomsnittlig tilskudd økte fra 66 400 kroner i 2013 til 84 434 kroner i 2014. Økningen skyldes at tiltakene er større og mer kostnadskreven, blant annet fordi familier med barn med nedsatt funksjonsevne prioriteres. I 2014 ga Husbanken 7,9 mill. kroner i tilskudd til utredning og prosjektering av boliger som skal dekke spesielle boligbehov.

Departementets vurdering og forslag til endring

Kommunene har over tid fått mer ansvar for det boligsosiale arbeidet. Kommunene har fått en tydeligere rolle, og flere oppgaver innenfor de personrettede statlige ordningene er i praksis overført til kommunene.

Staten og kommunene har i dag et tett samarbeid om de personrettede virkemidlene tilskudd til etablering og deler av tilskudd til tilpasning. Kommunene har vedtaksmyndighet og tildeler tilskudd, mens regelverk og økonomiske rammer gis på statlig nivå.

Departementet foreslår at midlene til tilskudd til etablering og den personrettede delen av tilskudd til tilpasning innlemmes i rammetilskuddet til kommunene. Med dette vil kommunene få et mer helhetlig boligsosialt ansvar og kan i større grad se lokale boligsosiale utfordringer i sammenheng med andre velferdsområder. Det kommunale handlingsrommet og fleksibilitet i utnyttelsen

av midlene vil øke. Innlemming i rammetilskuddet vil gi kommunene økt forutsigbarhet. Samtidig blir ordningen enklere og mindre byråkratisk ved at kommunene ikke lenger må søke Husbanken om midlene.

Innenfor de personrettede tilskuddene kan kommunene i dag gi egne retningslinjer for ordningene innenfor rammene av det statlige regelverket. Det er rom for skjønn i kommunenes søknadsbehandling. Dette gir rom for tilpasning til individuelle og lokale behov.

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.

Innlemming av tilskuddsordningene i rammetilskuddet krever at kommunene prioriterer arbeidet. En overføring til kommunene forutsetter en tydeligere lovforankring av kommunenes boligsosiale ansvar. Departementet vil foreslå endringer i eksisterende regelverk som slår fast at det skal være en kommunal oppgave å gi hjelp til boligetablering og boligtilpasning.

5.7 Kulturdepartementet

5.7.1 Idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av svømmeanlegg

Dagens oppgavefordeling

Spillemidler til anlegg for idrett og fysisk aktivitet er hjemlet i lov om pengespill m.v. (pengespilloven) av 28. august 1992 nr. 103, med senere endringer.

Med hjemmel i kgl. res. av 11. desember 1992 om fordeling av overskuddet fra Norsk Tipping AS til idrettsformål, har Kulturdepartementet bemyndiget kommunene til å foreta idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av planer for en rekke ordinære idrettsanlegg. Søknad om forhåndsgodkjenning skal sendes kommunen. Dette utelukker likevel ikke at kommunen kan sende søknaden til Kulturdepartementet for godkjenning. Kulturdepartementet kan også gi foreløpige uttalelser om planer/skisser. Fylkeskommunen og kommunen kan avtale at kommunen sender søknad om forhåndsgodkjenning til fylkeskommunen til uttalelse.

Idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning er en sentral del av tilskuddsordningen for idrettsanlegg. Denne godkjenningen er ikke det samme som den ordinære byggesaksbehandling som finner sted i kommunen, men en egen vurdering som sikrer at både sikkerhetsmessige, idrettsfunksjonelle og tekniske behov blir ivaretatt. Godkjenning må innhentes fra Kulturdepartementet eller den departementet bemyndiger, for alle anlegg som skal søke om spillemidler, og må foreligge før byggearbeidene igangsettes.

Fra 15. juni 2014 har regjeringen besluttet at følgende anlegg kan forhåndsgodkjennes i kommunene i tillegg til de anleggstypene de tidligere er bemyndiget å godkjenne:

- Alle typer haller og alle tiltak i disse
- Hoppbakker der K (kritisk punkt) er lik eller større enn 75m
- Utfortraseer
- Undervarmeanlegg i kunstgressbaner
- Større motorsportanlegg
- Større skianlegg
- Større skyteanlegg
- Innendørs skyteanlegg

Det er nå kun følgende anleggstyper som krever idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av Kulturdepartementet, både ved nybygg, rehabilitering og tilbygg/ombygging:

- Svømmeanlegg
- Kunstisanlegg, utendørs og innendørs
- Anlegg som av departementet har fått status som nasjonalanlegg

Endringer av hvilke anlegg som kan forhåndsgodkjennes av kommunen etterfølges ikke av justeringer i rammeoverføringer til kommunen. Spillemiddelordningen er i sin helhet fra overskuddet i Norsk Tipping AS og ordningen finansieres ikke over statsbudsjettet.

Kommunene har hatt myndighet til å forhåndsgodkjenne de fleste – og de hyppigst omsøkte – idrettsanlegg siden oppgaven ble delegert ut i sin tid. Nytt fra 2014, gjeldende for fordelingen i 2015, er ytterligere fullmakter til å foreta idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av flere større anlegg.

Kulturdepartementet behandler årlig omtrent 10 saker som omhandler idrettsfunksjonell godkjenning av svømmehaller, inkludert søknader om rehabilitering. Departementet har gjennom sin saksbehandling ofte hatt avgjørende merknader til anleggets utforming for å ivareta både sikkerhetsmessige og idrettsfunksjonelle behov.

Departementets vurdering og forslag til endring

Kulturdepartementet har foreløpig ikke erfaring fra den siste delegeringen av godkjenningmyndighet, herunder i hvilken grad kommunene vil søke bistand hos enten fylkeskommunen eller departementet for å få foretatt en idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av disse litt større anleggstypene.

Svømmeanlegg er en anleggstype som er kompetansekrevene å planlegge, og kostnadskrevende å bygge og drive. Det stiller høye krav både til teknisk gjennomføring, sikkerhet og idrettsfunksjonell utforming. Den lave frekvensen av slike søknader medfører at det i liten grad er bygd opp kompetanse og erfaring på dette området utenfor departementet i dag.

Med en kommunestruktur med større og mer robuste kommuner, og med gode veiledere og informative virkemidler, vil mulighetene for å opparbeide den nødvendige kompetanse kunne være betydelig større.

Departementet foreslår derfor at idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av svømmehaller kan overføres til kommunene som følge av en ny kommunestruktur.

5.7.2 Tilskudd til frivilligsentraler

Dagens oppgavefordeling

Tilskudd til frivilligsentraler ble første gang lyst ut i 1991 som en forsøksordning for å prøve ut praktiske modeller for mobilisering av frivillige, hovedsakelig innen omsorgssektoren. I 1994 vedtok Stortinget å opprettholde tilskuddet til frivilligsentralene som en varig ordning, jf. Innst. S. nr. 99. (1993–94) Innstilling fra sosialkomiteen om videreføring av arbeidet med frivillighetssentraler, St.meld. nr. 16 (1993–94) *Lat ikke grasen gro mellom grannar – Om videreføring av arbeidet med frivillighetssentraler.*

Fra 2005 ble ansvaret for forvaltningen av tilskuddsordningen overført til det daværende Kultur- og kirke departementet. Retningslinjer for frivillighetssentraler/nærmiljøsentraler ble vedtatt av departementet i september 2005, med mindre revideringer i 2010.

Den statlige bevilgningen til frivilligsentralene fastsettes i Stortingets årlige budsjettvedtak, jf. Prop. 1 S (2014–2015) fra Kulturdepartementet, kapittel 315 Frivillighetsformål, post 71 Tilskudd til frivilligsentraler. Innenfor bevilgningen er det avsatt midler til driftstilskudd for etablerte sentraler, etableringstilskudd til nye sentraler, kompe-

tansebygging og samarbeid mellom sentraler, samt andre prosjekter.

Størrelsen på det statlige tilskuddet til den enkelte sentral fastsettes av Kulturdepartementet innenfor den rammen Stortinget har bevilget for det enkelte år. Maksimalt driftstilskudd i 2014 ble fastsatt til 310 000 kroner. For å kunne motta maksimalt driftstilskudd er det en forutsetning at frivilligsentralen har en daglig leder i 100 prosent stilling og at sentralen har 40 prosent lokal finansiering ut over statstilskuddet, det vil si i overkant av 200 000 kroner i lokal finansiering. I tråd med de gjeldende retningslinjene og føringer i tilskuddsbrev, skal driftstilskuddet brukes til å dekke deler av lønnsutgiftene til daglig leder. Dersom stillingsprosenten til daglig leder er lavere enn 100 prosent reduseres tilskuddet tilsvarende.

Etableringstilskuddet i 2014 ble fastsatt til 155 000 kroner. For å kunne motta etableringstilskudd er det en forutsetning at frivilligsentralen har 40 prosent lokal finansiering ut over statstilskuddet, det vil si i overkant av 100 000 kroner. Bekreftelse på den lokale finansieringsandelen skal legges ved søknaden sammen med en uttalelse fra kommunen.

Ordnningen har vokst fra rundt 90 sentraler i forsøksperioden (1991–1994) til rundt 400 frivilligsentraler som har mottatt tilskudd fra Kulturdepartementet i 2014. Sentralene som har mottatt tilskudd i 2014 er spredt over hele landet, og det finnes én eller flere sentraler i 328 av 428 kommuner. I perioden 2005–2014 er det gitt etableringstilskudd til 161 nye frivilligsentraler.

Departementets vurdering og forslag til endring

På oppdrag fra Kulturdepartementet har Institutt for samfunnsforskning med jevne mellomrom utført evalueringer av ordningen med tilskudd til frivilligsentraler. Disse har blant annet har belyst tema som eierskap, kunnskapsutvikling i nettverk og frivilligsentralenes rolle i nærmiljøet. KS har også tatt initiativ til undersøkelser og notat som har belyst frivilligsentralenes rolle og betydning.

Frivilligsentralene skal være lokalt forankret og utvikles ut fra lokale forutsetninger og behov. Aktivitetene skal bygge på frivillig innsats, bidra til å skape sosiale møteplasser og legge til rette for lokal frivillig virksomhet. Ved oppstart i 1991 var rundt en tredel av sentralene kommunalt drevne, mens de øvrige var drevet av frivillige organisasjoner, stiftelser, andelslag, menigheter m.m. De senere årene har andelen kommunale sentraler økt til nærmere halvparten av de 400 frivilligsentralene. De fleste av sentralene som ikke er kom-

munalt drevne mottar kommunale tilskudd til driften. Disse tilskuddene inngår som en del av den lokale finansieringsandelen.

Frivilligsentralene er avhengig av et godt samarbeid både med kommunale instanser og frivillige lag og organisasjoner for å kunne drive en god lokal sentral. Frivilligsentralene spiller en viktig rolle i berøringsflaten mellom sivil og offentlig virke. Det er spesielt viktig for frivilligsentralene å være tydelig på hva som faller innenfor det offentliges ansvar, og aktivt understøtte og stimulere lokal frivillig innsats og samarbeid med lokale foreninger og lag.

Departementet vurderer at ordningen er så utbredt at det vil være hensiktsmessig å overføre ansvaret for å gi tilskudd til frivilligsentraler til kommunene. Med et kommunalt helhetlig ansvar for sentralene vil det ligge til rette for en videreutvikling av ordningen i tråd med lokale tradisjoner og behov. Det vil være en forutsetning at kommunene overtar tilskuddsansvaret for de sentralene som ikke er kommunalt drevne.

5.8 Kunnskapsdepartementet

5.8.1 Videregående opplæring

Dagens oppgavefordeling

Fylkeskommunen har ansvaret for å oppfylle retten til videregående opplæring for alle som bor i fylket, jf. opplæringsloven § 13-3. Fylkeskommunen skal planlegge og bygge ut det videregående opplæringstilbudet under hensyn til blant annet nasjonale mål, ønskene til søkerne og det behovet samfunnet har for videregående opplæring i alle utdanningsretninger.

Tilbudsstrukturen i videregående opplæring er omfattende med tolv forskjellige utdanningsprogram på Vg1, hvorav tre er studieforbereende program og ni er yrkesfaglige program. Innenfor disse programmene er det mulig å velge mange ulike retninger/programområder. Spesialiseringen skjer gradvis gjennom løpet. På studieforbereende er det ni programområder på Vg2 som leder fram til tolv sluttkompetanser på Vg3. På yrkesfag er det 55 programområder på Vg2 som leder fram til rundt 190 ulike sluttkompetanser. Alle fylkeskommunene tilbyr alle de tolv utdanningsprogrammene i Kunnskapsløftet. Tilbudsstrukturen er så omfattende at enkelte fylkeskommuner ikke fullt ut oppfyller muligheten til spesialisering. Fylkeskommunene kjøper elevplasser av hverandre, men omfanget varierer mellom fylkene. 91 prosent av elevene fikk innfridd førsteøn-

sket sitt ved opptak til videregående opplæring skoleåret 2014–15. Prosenten varierer noe mellom fylkene. Noen programområder velges av svært mange elever, og oppunder 90 prosent av elevene går på programområder som tilbys i alle fylker.

Fylkeskommunen har ansvar for å følge opp eksamens- og prøveopplegget, med tilhørende utstedelse av vitnemål og kompetansebevis. Fylkeskommunen har ansvar for å godkjenne og følge opp lærebedrifter, samt godkjenne lærekontrakter. For dem som ikke får lærekontrakt med bedrift, skal fylkeskommunen sørge for å gi opplæring i skole. Fylkeskommunene skal opprette yrkesopplæringsnemnder der partene i arbeidslivet er representert. Yrkesopplæringsnemnda har en rekke rådgivnings- og utviklingsoppgaver, og skal også opprette rådgivende yrkesutvalg for hvert fag/fagområde. Fylkeskommunen skal ha en oppfølgingstjeneste for dem som faller ut av videregående opplæring.

Videregående opplæring er i hovedsak finansiert gjennom de frie inntektene til fylkeskommunene, det vil si rammetilskudd og skatteinntekter. I fordelingen av rammetilskuddet mellom fylkeskommunene tas det blant annet hensyn til antallet elever i rimeligere (studiespesialisering og idrettsfag) og dyrere utdanningsprogrammer (yrkesfaglige utdanningsprogram og musikk, dans og drama) varierer mellom fylkeskommunene. Det finnes noen øremerkede tilskudd, blant annet tilskudd til landslinjer og til opplæring i kriminalomsorgen.

Ungdom som har fullført grunnskolen har rett til tre års heltids videregående opplæring. For dem som velger yrkesfaglige utdanningsprogrammer er hovedmodellen to år på skole og to år i bedrift som lærling (eller lære kandidat som ikke skal ha fullt fagbrev). Elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer har rett til et fjerde opplæringsår, påbygg til generell studiekompetanse etter fullført fag- og yrkesopplæring. Om lag 92 prosent av alle 16–18-åringene er i videregående opplæring. Skoleåret 2013–14 var det i underkant av 200 000 elever i videregående opplæring. Av disse gikk 14 500 i private skoler. I tillegg var det 39 000 lærlinger og lære kandidater. 59 prosent av elevene gikk i 2013 på studieforbereende utdanningsprogrammer, mens 41 prosent gikk på yrkesfaglige. Fordelingen varierer mellom fylkene.

58 prosent av elevene består videregående på normert tid ifølge KOSTRA-tallene for 2013, mens 71 prosent består i løpet av fem år. Andelen som består er høyere på studieforbereende enn på

yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Fullføringsgraden varierer mellom fylkene. Frafall i videregående opplæring er ikke bare et stort problem for den enkelte, men også samfunnsmessig. Regjeringen har som mål at fullføringsgraden i videregående opplæring skal bli merkbart høyere.

Departementets vurdering og forslag til endring

Ekspertutvalget for kommunereformen vurderte i sin sluttrapport at kommuner med minst 100 000 innbyggere isolert sett kan være i stand til å overta videregående opplæring.

Overføring til alle kommuner

Overføring av ansvaret for videregående opplæring fra fylkeskommunene til kommunene vil samle ansvaret for barnehage, grunnskole og videregående opplæring og dermed kunne gi bedre sammenheng i opplæringen. Ansvaret for videregående opplæring er en krevende oppgave i seg selv og krever et omfattende samspill med arbeidslivet. Det krever kapasitet og befolkningsgrunnlag å tilby en omfattende tilbudsstruktur som ivaretar en reell valgfrihet og fleksibilitet for elevene og arbeidslivets behov for kompetanse. 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.

Overføring til de største kommunene

Overføring av ansvaret for videregående opplæring fra fylkeskommunene til de største kommunene vil samle ansvaret for barnehage, grunnskole og videregående opplæring og dermed kunne gi bedre sammenheng i opplæringen. Med dagens delte ansvar kan fylkestinget forklare noen av sine resultater innenfor videregående opplæring med kommunenes innsats innenfor grunnskolen. Et kommunalt ansvar for å kvalifisere elevene for videre studier eller arbeidslivet kan legge til rette for et bedre samspill mellom skoler, pedagoger og ledere. For en del ungdom er kommunale velferdstjenester vesentlig for livskvaliteten og dermed for evnen til å dra nytte av opplæringen. Et helhetlig kommunalt ansvar vil kunne være en fordel med tanke på koordinering av tjenester og tilbud, særlig ved overgangen mellom grunnskole og videregående opplæring. Det helhetlige ansvaret vil kunne motivere til tidlig

innsats og kan dermed tenkes å virke positivt inn på fullføring av videregående opplæring. I tillegg til velferdsgevinsten for den enkelte, kan en høyere andel som fullfører innen normert tid gi en samfunnsøkonomisk gevinst. Dessuten vil oppgaveoverføring og helhetlig ansvar kunne vitalisere lokaldemokratiet i de aktuelle kommunene.

En vesentlig del av elevene får videregående opplæring i de store byene. Over halvparten av elevene i Hordaland, Sør-Trøndelag og Vest-Agder går på skole i henholdsvis Bergen, Trondheim og Kristiansand. Overføring av ansvaret for videregående opplæring fra fylkeskommunene til de største kommunene vil fordele ansvaret for videregående opplæring på flere forvaltningsenheter enn i dag. Overføring vil kreve at kommunen bygger opp administrativ og annen nøkkelkompetanse for å kunne drive videregående opplæring, samtidig som fylkeskommunen beholder tilstrekkelig kompetanse. Kompetansebehovet knytter seg blant annet til krevende oppgaver som etablering og oppfølging av lærebedrifter, administrering av et komplekst eksamens- og prøvesystem, oppfølging av elever som faller fra, samt tilrettelegging for rettssikkerhet, kvalitet, valgfrihet og fleksibilitet i elevenes opplæringsløp. Kommunen vil også måtte opprette egen yrkesopplæringsnemnd der arbeidslivet er representert, og oppfølgingstjeneste for elever som faller fra. Arbeidsgivere og arbeidslivsorganisasjoner vil måtte forholde seg til både fylkeskommunen og den store kommunen i området når det gjelder læreplaner og dialog om utforming av utdanningstilbudet. En særlig utfordring er knyttet til programområdene med få elever, noe som særlig gjelder yrkesfaglige programområder. En kartlegging Kunnskapsdepartementet har gjennomført i de fem fylkene med de fem største byene, viser at om lag halvparten av programområdene på Vg2 og Vg3 kun tilbys enten i bykommunen eller i fylket for øvrig. Når ansvaret for videregående opplæring og elevmassen deles geografisk på to forvaltningsenheter, kan grunnlaget for å opprettholde smale programmer svekkes. Selv om dette ikke gjelder det store flertallet av elevene, kan svekkelse av bredden i opplæringstilbudet bli en utfordring, blant annet for elevenes valgmuligheter og for arbeidsgivere med behov for spesialisert kompetanse. Det må forventes at fylkeskommunene må tilpasse sitt tilbud dersom en stor kommune overtar sin del av ansvaret for videregående opplæring. Fritt skolevalg og annet samarbeid mellom fylkeskommunen og kommunen om tilbudet, vil kunne løse dette i praksis for elevene så fremt utdanningstilbudet foreligger.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet at ansvaret for videregående opplæring kan overføres til de største kommunene.

To forutsetninger må etter departementets vurdering legges til grunn for en overføring av oppgaver til de største kommunene. For det første må disse kommunene være i stand til å løse oppgavene på en god måte, herunder inneha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og utgjøre geografisk funksjonelle områder. For det andre må oppgaveløsningen i områdene utenfor disse kommunene også kunne håndteres på en god måte. Alle de som blir ansvarlige for videregående opplæring, må kunne sørge for at tilbudet også ivaretar de forutsetninger som følger av opplæringsloven. I den forbindelse må det både ses hen til søkerens ønsker og det behovet samfunnet og arbeidslivet har for videregående opplæring i ulike utdanningsretninger. Befolkningsgrunnlag og geografiske avstander vil være sentrale faktorer i den sammenheng.

Overføring av ansvaret for videregående opplæring fra fylkeskommunen til en stor kommune må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Det inngås en avtale mellom kommunen og fylkeskommunen om hvordan samarbeidet om tilbudet kan ivaretas i praksis. Dette kan blant annet gjelde hvem som skal opprette et tilbud og om kjøp av elevplasser.

Den nærmere gjennomføringen av oppgaveoverføring fra fylkeskommunen til de største kommunene må utredes nærmere i etterkant av Stortingets behandling av meldingen. I utgangspunktet vurderer departementet det slik at dersom ansvaret for videregående opplæring overføres, bør også ansvaret for særlige områder overføres, slik som ulike typer institusjonsopplæring som fylkeskommunen har ansvaret for i dag.

5.8.2 Skoleskyss

Dagens oppgavefordeling

Fylkeskommunen er hovedansvarlig for skyssen i grunnskolen og eneansvarlig for skoleskyssen i videregående opplæring. Ansvaret er nedfelt i opplæringsloven.

Skoleskyssen finansieres gjennom de frie inntektene til fylkeskommunene og kommunene. Kommunen betaler refusjon etter persontakst for grunnskoleelever som blir skyssset av fylkeskommunen.

Elever i 2. til 10. årstrinn som bor mer enn fire kilometer fra skolen, har rett til gratis skyss. For elever i 1. årstrinn er skyssgrensen to kilometer. Grunnskoleelever som har særlig farlig eller van-

skelig skolevei har rett til skyss uten hensyn til veilengden. Elever i videregående skole som bor mer enn seks kilometer fra skolen, har rett til gratis skyss eller full skyssgodtgjørelse. Når det er nødvendig har grunnskoleelever og elever i videregående skole rett til gratis båttransport uten hensyn til reiselengden.

Kommunen skal for øvrig innløsjere grunnskoleelever når daglig skyss ikke er forsvarlig. Fylkeskommunen skal hjelpe til med å skaffe losji til elever i videregående skole i samme situasjon, og om nødvendig bygge elevhjem.

Departementets vurdering og forslag til endring

Dagens ordning med fylkeskommunalt ansvar for skoleskyssen skyldes behovet for å kunne se skoleskyssen i sammenheng med kollektivtransporten generelt. Regjeringen foreslår at ansvaret for skoleskyssen kan overføres til kommuner som overtar ansvaret for videregående opplæring og kollektivtransport, jf. kapittel 5.10 om kollektivtransport. Den konkrete gjennomføringen av oppgaveoverføringen til kommunenivået utredes nærmere.

5.9 Landbruks- og matdepartementet

Med utgangspunkt i målene om en mer brukerrettet og effektiv forvaltning, har landbruks- og matforvaltningen gjennomgått flere omorganiseringer og strukturelle endringer de senere tiårene. Dette har også resultert i overføring av mer myndighet til lokalt og regionalt nivå, senest i forbindelse med oppgavefordelingsreformen i 2004. Det betyr at kommunene allerede i dag er vedtaksmyndighet for de juridiske virkemidlene, de fleste økonomiske virkemidlene, samt at de er saksforberedende organ for Innovasjon Norge på landbruksområdet. Det store flertallet av de økonomiske virkemidlene over jordbruksavtalen gir ikke rom for lokalpolitisk skjønn, da utbetalinger følger av regelverk, satser og objektive kriterier. Derfor er det ikke mange gjenstående oppgaver på landbruksområdet som kan overføres til kommunene nå. Valg av forvaltningsnivå må også avveies ut fra hva som gir det beste grunnlaget for en effektiv og forsvarlig forvaltning.

Forutsatt at større kommuner har nødvendig kompetanse og kapasitet til å løse oppgavene, kan forvaltningsansvar for enkelte økonomiske ordninger der fylkesmannen i dag har vedtaksmyndighet, overføres til kommunene. Disse ordningene er beskrevet nærmere nedenfor.

5.9.1 Utvalgte kulturlandskap i jordbruket

Dagens oppgavefordeling

Ordningen Utvalgte kulturlandskap i jordbruket er et fellesprosjekt mellom Landbruks- og matdepartementet og Klima- og miljødepartementet, og finansieres med midler fra jordbruksavtalen og Klima- og miljødepartementet. Landbruks- og matdepartementets andel av tilskuddsordningen finansieres av Landbrukets Utviklingsfond, og den samlede bevilgningen i 2014 var på 8 mill. kroner. Ordningen driftes av et sekretariat der Landbruksdirektoratet, Miljødirektoratet og Riksantikvaren deltar. Utvalgte kulturlandskap i jordbruket består av 22 områder som representerer variasjoner av ulike jordbrukslandskap med store verdier knyttet til biologisk mangfold, kulturminner og kulturmiljøer. Det er inngått over 300 avtaler om skjøtsel og mer enn 400 grunneiere/drivere mottar tilskudd fra satsingen.

I forvaltningen av utvalgte kulturlandskap i jordbruket er fylkesmannen et sentralt bindeledd mellom nasjonalt nivå, kommunene, landbrukets organisasjoner og andre næringslivsaktører, samt mellom landbruks-, miljø- og kulturminnefagområdet. Fylkesmannens oppgaver i dag omfatter:

- Dialog med jordbrukets næringsorganisasjoner og andre næringsaktører
- Ledelse av prosesser for utarbeiding av forvaltningsplaner og skjøtelsesplaner, samt oppdateringer av disse
- Koordinering av arbeidet med forvaltningsplaner i samarbeid med kommuner, eiere/forvaltere og aktuelle fagmiljø
- Innspill til sekretariatet om behov for tilskudd
- Ansvar for oppsetting av kriterier for tiltak, og tildeling av tilskuddsmidler
- Ansvar for årlig rapportering om de enkelte områdene mht. utvikling, bruk av tilskuddsmidler og kunnskaps/fagspørsmål
- Statens representant i avtaler med grunneiere i forbindelse med skjøtelsesplaner
- Ansvar for dokumentasjon og overvåking

Kommunene har en faglig rolle i arbeidet med Utvalgte kulturlandskap ved at de blant annet vurderer og gir anbefalinger i forbindelse med søknader. De er også kontaktpunkt overfor grunneiere, lag og foreninger, og vurderer spørsmål om tiltak i tilknytning til kommunale arealplaner.

Departementets vurdering og forslag til endring

I de fleste av de 22 områdene som har status som utvalgte kulturlandskap, spiller kommunene en

viktig rolle i arbeidet, og i mange områder er kommunen førsteinstans for veiledning til grunneiere. Kommunene avklarer flere forhold rundt saksbehandlingen, og er også sentrale i behandlingen av SMIL-midler, som blant annet skal bidra til å fremme natur- og kulturminneverdier i jordbrukets kulturlandskap.

Ordningen er relativt ny, og det har vært gjort mye arbeid med blant annet å utarbeide skjøtsels-/områdeplaner og restaurering av landskap og bygninger. Dette krever tverrsektoriell kompetanse innen landbruks-, miljø- og kulturminnefagområdet. Etter hvert vil områdene komme over i en driftsfase, hvor behovet for tilgang på fagkompetanse vil bli mindre. I den forbindelse overveies også mulighetene for å peke ut flere områder i ordningen, noe som vil kreve den samme faglige oppfølgingen som er i dag.

Da ordningen per i dag kun omfatter 22 områder, og flere av områdene omfatter flere kommuner, kan det være krevende å flytte ansvaret for ordningen fra fylkesmannen til kommunene. Med større og mer robuste kommuner, vil det være enklere for kommunene å ivareta oppgavene som følger av ordningen, og å sikre nødvendig kompetanse. Departementet foreslår derfor at forvaltningen av utvalgte kulturlandskap i jordbruket kan overføres fra fylkesmannen til kommunene. I forbindelse med behandlingen av Jordbruksoppgjøret 2014 er det satt i gang en gjennomgang av alle miljøvirkemidlene over jordbruksavtalen, der også tilskudd til utvalgte kulturlandskap i jordbruket, tilskudd til verdensarvområdene og tilskudd til tiltak i beiteområder inngår. Den endelige beslutningen om ordningene kan overføres til kommunene må derfor vente til jordbruksoppgjøret i 2015, der innspill fra gruppen som går gjennom miljøvirkemidlene blir behandlet.

5.9.2 Tilskudd til verdensarvområdene

Dagens oppgavefordeling

Unescos verdensarvliste inkluderer per i dag syv norske verdensarvområder. Verdensarvområdene Vegaøyan og Vestnorsk fjordlandskap kom på UNESCOs verdensarvliste henholdsvis i 2004 og 2005. Fra 2008 er det årlig avsatt midler over jordbruksavtalen til en egen satsing i verdensarvområdene Vestnorsk fjordlandskap, herunder Nærøyfjorden og Geirangerfjorden, og Vegaøyan. Tilskuddsordningene finansieres av Landbrukets Utviklingsfond, og bevilgningen i 2014 var på 3 mill. kroner. Bakgrunnen for ordningen er at landbruket og landbrukets kulturlandskap utgjør en

viktig del av verdiene i disse områdene. Midlene skal i hovedsak gå til grunneierne og brukes i samsvar med tiltaksplaner, og gjelder for et helhetlig landskap uavhengig av kommunegrenser. Ordningene berører sju kommuner i tre fylker: Sogn og Fjordane (inkludert deler av Voss i Hordaland), Møre og Romsdal og Nordland. Fylkesmannen sikrer at det utarbeides tiltaksplaner og inngås avtaler, utbetaler tilskudd til skjøtselstiltak til berørte grunneiere, samt sørger for kontroll av ordningen. Kommunene har ingen formelle oppgaver per dags dato, med unntak av Vega kommune, som midlertidig har fått ansvar for oppgaver knyttet til ordningen.

Departementets vurdering og forslag til endring

Ordningen berører et fåtall kommuner i tre fylker og går på tvers av kommunegrenser. Overføring av forvaltningsansvaret for ordningen til de berørte syv kommuner, vil kunne øke byråkratiet og bidra til en lite kostnadseffektiv forvaltning. Dette taler mot at kommunene skal overta fylkesmannens oppgaver på området, med unntak av Vegaøyan verdensarv, som arealmessig kun berører Vega kommune og som midlertidig har fått oppgaver i tilknytning til ordningen.

Med større kommuner vil det imidlertid være enklere for kommunene å ivareta oppgavene, og å sikre nødvendig kompetanse. Departementet foreslår derfor at forvaltningen av tilskudd til verdensarvområdene kan overføres fra fylkesmannen til kommunene. I likhet med tilskudd til utvalgte kulturlandskap vil endelig beslutning om overføring av oppgaven til kommunene på området måtte avvente resultatene av gjennomgangen av miljøvirkemidlene.

5.9.3 Nærings- og miljøtiltak i skogbruket

Dagens oppgavefordeling

Nærings- og miljøtiltak i skogbruket er hjemlet i forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i jordbruket, fastsatt 4. februar 2004 med hjemmel i Lov 27. mai 2005 nr. 31 om skogbruk (skogbruksloven) § 19. Formålet med tiltakene er å stimulere til økt verdiskaping i skogbruket ut fra regionale og lokale prioriteringer. Nærings- og miljøtiltak omfatter følgende tilskuddsområder: Veibygging, drift med taubane, hest og annet, skogkultur, miljøtiltak og andre tiltak i skogbruket. Tilskudd til skogkultur, miljøtiltak og andre tiltak forvaltes i dag av kommunene. Tilskudd til veibygging og

drift med taubane og hest forvaltes av fylkesmannen.

Tilskuddsordningene finansieres av Landbrukets Utviklingsfond. Bevilgningen i 2014 var på 161 mill. kroner, fordelt med 89 mill. kroner til veibygging og drift med taubane og 72 mill. kroner til skogkultur, miljøtiltak og andre tiltak i skogbruket. I 2013 var det 1650 søknader om tilskudd til veibygging og drift med taubane. Antall søknader om tilskudd til skogkultur, der kommunene i dag er vedtaksmyndighet, var 12 500 i 2013.

Departementets vurdering og forslag til endring

Overføringen av ansvaret for tilskudd til veibygging og drift med taubane til kommunene vil innebære en betydelig arbeidsmengde for kommunene. Det har de senere årene ved flere anledninger vært påpekt at det er ønskelig å samle NMSK-tilskuddene hos fylkesmannen, fordi kommunene ikke har tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å behandle søknadene. Dersom kommunene blir større vil det ligge bedre til rette for å styrke kapasitet og kompetanse på området, slik at forvaltningsansvaret for ordningen kan flyttes til kommunene. Overføring av ansvaret til kommunene vil kunne gi grunnlag for utvikling av kompetansemiljøet for skogbruk i kommunene. En slik styrking av skogbrukskompetansen i kommunene vil ha positiv effekt for de øvrige oppgavene kommunene allerede i dag har etter skogbruksloven innen kontroll og veiledning. Departementet foreslår derfor at forvaltningen av tilskudd til veibygging og til drift med taubane kan overføres fra fylkesmannen til kommunene.

5.9.4 Tilskudd til tiltak i beiteområder

Dagens oppgavefordeling

Tilskudd til tiltak i beiteområder er forankret i Lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova) § 3 og § 18 og delegeringsvedtak 12. mai 1995 nr. 413. Tilskuddsordningen finansieres av Landbrukets Utviklingsfond, og bevilgningen i 2014 var på 11 mill. kroner.

Tilskudd til tiltak i beiteområder skal legge til rette for best mulig utnyttelse av beite i utmark, redusere tap av dyr på utmarksbeite, og fremme fellestiltak i beiteområdene. Tilskudd kan gis til dyreeiere som innenfor et geografisk område samarbeider i beitelag, og som iverksetter investerings tiltak og/eller planleggings- eller tilretteleggingsprosjekter i sine beiteområder. Beitelagene kan bestå av bønder der beitekommune/-fylke kan være en annen enn hjemkommune/-

fylke. Fylkesmannen fatter vedtak om tilskudd på bakgrunn av en vurdering og anbefaling fra kommunen, som mottar søknader i første instans.

Departementets vurdering og forslag til endring

Rasjonell utnyttning av utmarksbeitene innebærer normalt overlappende arealbruk mellom grunneiere/beiterettshavere. Effektiv vekst og kjøttproduksjon basert på utmarksbeiting forutsetter at beitedyra får maksimum tid til beiting og beitesøk. For å oppnå dette er det behov for god organisering og samarbeid om den del av driften som gjelder utmarksbeite, herunder planlegging, beiteslipp, tilsyn, sanking, behandling av dyr og samarbeid om etablering samt drift og vedlikehold av infrastruktur knyttet til beiteområdet.

Driftsformens grenseoverskridende karakter mellom kommuner og i noen tilfeller mellom fylker, gjeldende kommunestruktur, avveining av mange samfunnshensyn, begrenset antall saker (200 innvilget i 2012), innebærer at fylkesmannen så langt har blitt vurdert å være best egnet forvaltningsnivå for å sikre kompetanse, kontinuitet, kontroll og mest effektiv bruk av midlene.

Med større kommuner og generelt bedre landbruksfaglig kompetanse foreslår departementet at forvaltningsansvaret for ordningen kan overføres fra fylkesmannen til kommunene. I likhet med tilskudd til utvalgte kulturlandskap og verdensarvområdene, vil endelig beslutning om overføring av oppgaven til kommunene på området måtte avvente resultatene av at gjennomgangen av miljøvirkemidlene foreligger. Behov for samarbeid over kommunegrenser og fylkesgrenser vil være aktuelt også i framtiden for å sikre rasjonelle driftsopplegg, effektiv utnyttning av utmarksbeitene, balansere hensyn mot andre interesser (beiterett, skog, jakt, fritid, mv.) og andre berørte parter.

5.10 Samferdselsdepartementet

5.10.1 Kollektivtransport

Dagens oppgavefordeling

Kollektivtransport omfatter alle typer persontransport i rute. Kollektivtransport som fylkeskommunen har ansvaret for inkluderer buss, passasjerbåt og skinnegående transport som T-bane, trikk og bybane. Fylkesvegfergene defineres som en del av fylkesvegnettet.

Fylkeskommunen har altså ansvaret for all lokal kollektivtransport, med unntak av jernbanen

og kollektivtransportinfrastruktur på riksvegene, som er statens ansvar, og infrastruktur på kommunale veier, som er kommunens ansvar. Ansvaret til fylkeskommunen omfatter planlegging og drift, i tillegg til investeringer i fylkeskommunal infrastruktur. Fylkeskommunen har ansvar for skoletransport og annen tilrettelagt transport (TT-ordningen), og tildeler løyve til rutetransport. TT-ordningen er en del av det totale kollektivtransporttilbudet. Det er et mål at flest mulig skal kunne benytte det ordinære transporttilbudet.

Lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportloven) § 22 gir fylkeskommunen ansvar for å yte godtgjørelse til lokal rutetransport som fylkeskommunen vil opprette eller opprettholde innen et fylke. Ansvaret for den tilrettelagte transporten for funksjonshemmede (TT-ordningen) ble bestemt lagt til fylkeskommunen ved vedtak i Stortinget 10. april 1986 ved behandlingen av St.meld. nr. 92 (1984–85) *Om transport for funksjonshemmede*, jf. Innst. S. nr. 106 (1985–86). Fylkeskommunens ansvar for skoleskyss følger av Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova) § 13-4.

Kollektivtransporten som fylkeskommunen har ansvaret for finansieres gjennom frie inntekter (skatteinntekter og rammeoverføringer fra staten), billettinntekter og bompenger. Kommunene bidrar til finansieringen av skoletransporten. I tillegg har staten ved Samferdselsdepartementet øremerkede tilskuddsordninger som kommer kollektivtransporten til gode, herunder belønningsordningen og ordningen med statlig delfinansiering av kostnadene ved kollektivtransportprosjekter i de fire største byene.

Om lag 490 mill. passasjerer reiste med den kollektivtransporten som fylkeskommunene har ansvaret for i 2013 (påstigende passasjerer). Dette fordelte seg med 69 prosent på buss, 29 prosent på bane (trikk, T-bane, bybane) og 2 prosent på passasjerbåt ifølge rapporteringssystemet KOSTRA. Kollektivandelen er høyest i byområdene. Det var om lag 110 000 godkjente TT-brukere i Norge i 2013. I 2013 hadde fylkeskommunene om lag 9,5 mrd. kroner i netto driftsutgifter til kollektivtransport. Om lag 600 årsverk i fylkeskommunal administrasjon er knyttet til arbeid med kollektivtransport, inkludert årsverk i administrasjonsselskapene, ifølge tall for 2014. Antall årsverk varierer mye fra fylkeskommune til fylkeskommune.

Departementets vurdering og forslag til endring

I Sundvolden-erklæringen står det at regjeringen vil «*vurdere å overføre ansvar for kollektivtransport fra fylkene til kommunene i forbindelse med en kommunereform*». De organisatoriske rammebetingelsene for kollektivtransporten er krevende, siden ansvaret for virkemidlene som påvirker kollektivtransporten er fordelt på alle tre forvaltningsnivåene, og kollektivtrafikken opererer på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Ekspertutvalget for kommunereformen skriver i sin sluttrapport at

storkommuner med et tilstrekkelig innbyggergrunnlag og som samtidig utgjør funksjonelle samfunnsutviklingsområder isolert sett kan overta fylkeskommunens ansvar for kollektivtransport. Storkommuner bør ha over 100 000 innbyggere for å være store nok til å oppnå stordriftsfordeler ved å ha oppgaven. Hva som vil være de eksakte grensene for funksjonelle samfunnsutviklingsområder bør avgjøres lokalt. Utvalget vil understreke at ansvaret for kollektivtransport forutsetter geografiske enheter som reduserer behovet for interkommunalt og regionalt plansamarbeid.

Ekspertutvalget vurderte det slik at mindre kommuner (minimum 15 000–20 000 innbyggere) ville utgjøre for små geografiske enheter og ha et for lite markedsgrunnlag til å være bærekraftige enheter innenfor kollektivtransporten.

I de store byområdene er hovedutfordringen å utvikle kollektivtransporttilbudet i takt med befolkningsutviklingen for å nå målet i klimaforliket om at veksten i persontransporten skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. Videre er det viktig å sikre god framkommelighet for kollektivtransporten. Den nødvendige framtidige veksten i kollektivtransporten i byområdene vil kreve betydelige økte økonomiske ressurser til drift og investering – uavhengig av forvaltningsmessig tilknytning. Det vises til 50/50 ordningen med statlig delfinansiering av viktige kollektivtransportprosjekter i de fire største byene. En videreføring av diskusjonen knyttet til finansiering av kollektivtransport vil finne sted i forbindelse med utarbeidelsen av neste nasjonale transportplan. Særlig gjelder dette hvordan den betydelige økning i driftskostnadene på regionalt/lokalt nivå skal dekkes.

Det er departementets vurdering at det vil være gevinster å hente på å overføre ansvaret for kollektivtransporten til de største kommunene. Dette vil kunne gi en bedre oppgaveløsning i disse

kommunene ved at oppgaver knyttet til en samordnet areal- og transportpolitikk, som nå er splittet av forvaltningsmessige skiller, kan ses i sammenheng på lokalt nivå. For kollektivtransporten vil en eventuell oppgaveoverføring fra fylkeskommunene til store kommuner være aktuelt for en kommune som utgjør en felles bolig-, arbeids- og serviceregion, og som har et tilstrekkelig markedsgrunnlag til å kunne gi befolkningen et ønsket kollektivtransporttilbud innenfor en samfunnsøkonomisk akseptabel kostnad. Kommuner bør i denne sammenheng ha tilstrekkelig kompetanse, kapasitet, fagmiljøer og økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta oppgaveløsningen.

Det er ikke aktuelt å overføre ansvaret for kollektivtransporten til alle kommunene, fordi mindre kommuner ikke vil utgjøre funksjonelle geografiske områder, og de vil ha et for lite markedsgrunnlag til å kunne tilby kollektivtransport innenfor en samfunnsøkonomisk akseptabel kostnad.

En overføring av ansvaret for kollektivtransporten til store og funksjonelle kommuner vil innebære en samling av flere transportpolitiske oppgaver og virkemidler til ett ansvarlig organ. En samling av ansvaret kan legge til rette for koordinert virkemiddelbruk, bedre forutsigbarhet og færre spillsituasjoner, og legger således til rette for enklere å nå målene for transportpolitikken i byene. Videre vil innbyggertall og bosettingsmønstre være av stor betydning. Kommunen må ha et innbyggergrunnlag som sikrer tilstrekkelig markedsgrunnlag. Markedsgrunnlaget er avhengig av befolkningens størrelse, men også av hvordan boliger, arbeidsplasser og servicetilbud er lokalisert i forhold til hverandre. Det vil kunne være lettere å utvikle et bedre kollektivtilbud til lavere kostnad når utbyggingsmønsteret bærer preg av høy tetthet. Det vil innebære at kommunens utstrekning bør sammenfalle med hovedtyngden av innbyggernes bosettingsmønstre og reise-mønstre, samt arbeidsplassenes lokalisering. Best mulig sammenfall mellom forvaltningens grenser og oppgavene som skal løses styrker muligheten for en koordinert, tilpasset og rasjonell oppgaveløsning. Dette er viktig med tanke på oppgavene fylkeskommunen fortsatt skal forvalte. Kommunen bør også ha tilstrekkelig kompetanse knyttet til transportplanlegging og byutvikling, og økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta oppgaveløsningen.

En overføring av ansvaret for fylkeskommunal kollektivtransport til kommuner vil være begrenset til de største kommunene.

En overføring av kollektivtransporten til store kommuner vil kunne legge til rette for en tverrsektoriell samordning, fordi kommunene også vil ha ansvaret for oppgaver som næringsutvikling, bolig- og arealpolitikk og andre oppgaveområder som henger sammen med transportpolitikken. Tilsvarende kan det gi færre muligheter for tverrsektoriell samordning av de transportoppgavene som forblir i fylkeskommunen.

En overføring av ansvaret for kollektivtransporten til de største kommunene vil innebære oppgavedifferensiering. Ansvaret for kollektivtransporten vil forbli et fylkeskommunalt ansvar utenfor de kommunene som overtar ansvaret for kollektivtransporten. Oppgavedifferensiering på kollektivtransportområdet vil føre til en mindre økning i antallet organisatoriske enheter som har ansvaret for kollektivtransporten, og lokalforvaltningen kan samlet sett framstå som mer uoversiktlig. Videre kan en slik oppsplitting redusere fagmiljøene for kollektivtransporten isolert sett.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet at 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.

Den konkrete gjennomføringen av oppgaveoverføringen vil bli utredet nærmere.

Ansvaret for skoleskyss kan overføres til kommuner som overtar ansvaret for videregående opplæring og kollektivtransport. Departementet viser til kapittel 5.8 for nærmere beskrivelse av skoleskyss.

Det er viktig å se ansvaret for kollektivtransporten i sammenheng med ansvaret for vegpolitikken. Ved overføring av kollektivansvaret til de største kommunene blir fylkeskommunenes mulighet til å se løsninger for kollektivtransporten i sammenheng med innsatsen på fylkesvegnettet svekket. Spørsmålet om overføring av ansvaret for fylkesveger til de største kommunene skal vurderes i prosessen frem mot neste nasjonale transportplan, jf. kapittel 4.9. Spørsmålet om overføring av ansvaret for kjøp av jernbanetjenester til robuste kommuner vurderes i samband med jernbanereformen, der Jernbaneverket og NSB omorganiseres for å oppnå en hensiktsmessig styrings-

struktur, en forretningsmessig organisasjonsform med tydelige mål.

5.11 Lokal nærings- og samfunnsutvikling

Kommunens roller i lokal nærings- og samfunnsutvikling

Kommunene har et generelt ansvar for lokal samfunnsutvikling. Kommuneloven fastslår at kommunen skal utarbeide en samordnet plan for den kommunale virksomhet. Konkrete bestemmelser om planlegging framgår av plan- og bygningsloven. Denne gir kommunene en rekke oppgaver innenfor samfunns- og arealplanlegging. I tillegg til påleggene i plan- og bygningsloven kan kommunene på frivillig basis legge til rette for samfunnsutvikling i kommunen gjennom egne initiativ og gjennom samarbeid med frivillige lag, organisasjoner, lokalutvalg eller med andre deler av offentlig forvaltning.

Næringsutvikling er sentralt for utviklingen av regioner, kommuner og lokalsamfunn. Næringslivet bidrar med verdiskaping, arbeidsplasser, vare- og tjenestetilbud og som partner i stedsutviklingen. Kommunen er også sentral for utviklingen av det lokale næringslivet. Ulike egenskaper ved kommunene påvirker bedriftenes lokaliseringsbeslutninger, utvikling av eksisterende næringsliv og grunnlaget for etablering av nye næringsvirksomheter. Grunnleggende økonomiske faktorer som tilgjengelighet av transportinfrastruktur, arbeidstakeres utdannings- og lønnsnivå, teknisk infrastruktur, lokale skatter og avgifter, samt offentlig og privat etterspørsel, går igjen som viktige faktorer i studier av bedrifters lokaliseringsbeslutninger og for utviklingen i eksisterende næringsliv. I tillegg til sitt eget tjenestetilbud kan kommunene også påvirke lokal næringsutvikling gjennom kommunenes kjøp av tjenester.

Entreprenørskap stimuleres av eksisterende næringsliv og eksisterende oppstartsaktivitet. Kommunene kan også bidra ved å etterspørre varer og tjenester fra nystartede bedrifter lokalt. Hvilke andre lokale faktorer som påvirker entreprenørskap er mindre belagt med gode studier, men også her pekes det på at kompetansen blant innbyggerne er sentralt. Bedrifter er avhengig av gode tilbud for husholdningene for å rekruttere arbeidskraft. Kommunale tjenestetilbud, skole og kulturelle tjenester påvirker særlig unge og utdannede husholdningers flyttebeslutninger. Husholdninger og næringsliv vil også være opptatt av teknisk infrastruktur som planlegging og utbygging,

vann og avløp samt behandling av byggesøknader og reguleringsplaner. Dette er faktorer som kommunene også er opptatt av.

I en spørreundersøkelse om lokal næringspolitikk går det også fram at behandling av byggesøknader og reguleringsplaner, samt utbygging av kommunale veier og infrastruktur, er de viktigste virkemidlene kommunene bruker for å tilrettelegge for og tiltrekke seg næringsvirksomhet. Regjeringen gjennomfører flere forenklingstiltak som vil bidra til raskere planprosesser og økt lokal handlefrihet.

Kommunens roller innenfor lokal nærings- og samfunnsutvikling dekker et bredt spekter av virkemidler. Disse kan oppsummeres slik:

- Samfunns- og arealplanmyndighet, herunder mål og strategier for ressursforvaltning og utvikling av arealer for blant annet boliger, næringsvirksomhet, rekreasjon, folkehelse (inkludert universell utforming) og vern. Dette skjer gjennom arbeidet med blant annet planstrategier, kommuneplan og reguleringsplaner.
- Forvaltningsoppgaver tilknyttet næringsvirksomhet – bruksendringer, byggetillatelse, skjenkeløyver mv.
- Investering i næringsrettet infrastruktur – næringsarealer, bredbånd, kommunale veier mv.
- Veiledning og rådgivning av bedrifter og etablerere – blant annet være førstelinjetjeneste for bedrifter.
- Plikt til å saksforberede søknader om midler til investering og bedriftsutvikling i landbruket, og uttale seg til Innovasjon Norge (IN) som avgjør sakene.
- Tildele tilskudd til bedrifter innenfor EØS-reglene om bagatellmessig støtte. Det er ikke en lovpålagt oppgave for kommunene å gi tilskudd. I hvilken grad kommunene har midler til dette, avhenger av om de har kraftfond, næringsfond eller egne avsatte midler.
- Påvirke lokal næringsutvikling gjennom lokale avgifter og eventuell eiendomsskatt.
- Kommunal etterspørsel av varer og tjenester og innovative innkjøp.

Det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder politisk prioritering, ressursbruk og organisering av arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling. I mange små kommuner er fagmiljøene små og sårbare. Det kan gå ut over nærings- og samfunnsutviklingsarbeidet. Det er også ulikheter i hvordan de ulike regionale aktørene samhandler med kommunene. Næringslivet og etable-

rere forventer en velfungerende kommunal førstelinjetjeneste som kan gi dem praktiske råd, veiledning og informasjon om blant annet støtteordninger, kurs og hvilke instanser som kan hjelpe dem videre. Private organisasjoner og foreninger som er viktige for samfunnsutviklingen har på samme måte behov for at det kommunale apparatet legger til rette for deres virksomhet.

En bevisst holdning i kommunene til egne innkjøp kan ha stor betydning for lokal næringsutvikling. I dag skjer produksjon og utvikling av tjenester ofte i mindre enheter og i kommuner med lite kompetanse og ressurser til å drive innovasjon. Kommunereformen vil være viktig for å få sterkere og mer innovative miljøer i kommunesektoren. Framtidens løsninger vil komme fra både offentlig og privat sektor. Offentlig sektor kan spille en viktig rolle ved å etterspørre bedre løsninger, være et hjemmemarked for norsk næringsliv og bidra til at ny kunnskap tas i bruk i den enkelte virksomhet og på tvers av sektorer. Løsningene må utvikles i et samspill mellom brukerne, offentlig sektor, næringslivet og kompetansemiljøene. Det betyr at offentlig sektor må være en god bestiller av nye og bedre løsninger. Et viktig ledd i å oppnå dette er å skape sterke innkjøpsmiljøer i større kommuner. Disse innkjøpsmiljøene bør foruten å sikre god regeletterlevelse sørge for god behovsforankring hos innbyggerne, gi kommuneledelsen gode råd om hvordan anskaffelser kan bidra til å nå de langsiktige målene for virksomheten og lage gode rutiner for markedsdialog og leverandørutvikling.

Andre offentlige virkemidler for lokal samfunns- og næringsutvikling

Innenfor samfunnsutvikling i bred forstand er det en rekke ulike aktører, så som kultur- og utdanningsinstitusjoner, aktører med ansvar for infrastruktur og andre utbyggingstiltak mv. Det offentlige virkemiddelapparatet for næringsutvikling består også av flere aktører. Fylkeskommunen, fylkesmannen og Innovasjon Norge (IN) er de tre viktigste aktørene på regionalt nivå. Fylkesmannen og fylkeskommunen er regionale aktører for ulike utviklings- og tilretteleggende tiltak, mens IN har hovedansvaret for bedriftsrettede tiltak. Tre departementer har det overordnede ansvaret for virkemidlene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet). Selskapet for industrivekst SF (Siva) og Brønnøysundregis-

trene er også aktuelle aktører i forhold til kommuner og næringsdrivende. Det er derfor tatt inn en kort omtale også av deres roller.

Fylkesmannen

De fylkesvise midlene til investering og bedriftsutvikling og midlene til utredning og tilrettelegging, skal legges til rette for lønnsom verdiskaping i landbruket. Dette er avtalefestede midler som er gjenstand for årlige forhandlinger som del av jordbruksoppgjøret. Forvaltningsansvaret for midlene på regionalt nivå er delt mellom fylkesmannen og IN, og midlene fordeles fylkesvis etter en nasjonalt fastsatt fordelingsnøkkel. Det meste av disse midlene er bedriftsrettede og forvaltes av IN, mens en mindre del av midlene forvaltes av fylkesmennene til utrednings- og tilretteleggingstiltak.

Fylkeskommunen

Fylkeskommunenes arbeid for å tilrettelegge for næringsutvikling finansieres av frie inntekter (skatteinntekter og rammetilskudd fra staten), egne fylkeskommunale midler og regionale utviklingsmidler fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Fordelingen skal sikre ressurser til områder med særskilte ufordringer i form av svak befolkningsutvikling, konkurransemessige ulemper, store avstander og utfordringer knyttet til sysselsetting, arbeidsmarked og levekår.

Fylkeskommunene skal prioritere virkemiddelbruken og blant annet bevilge midler til andre nasjonale virkemiddelaktører (IN, SIVA, Forskningsrådet), for innsats innenfor det distriktpolitiske området. Denne prioriteringen skjer i samråd med det regionale partnerskapet. En del av oppdraget fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til fylkeskommunene er også å styrke kommunene i arbeidet med lokal nærings- og samfunnsutvikling. Fra 2014 er det opp til den enkelte fylkeskommune å prioritere og bevilge midler til kommunale næringsfond innenfor den generelle rammen av regionale utviklingsmidler fra departementet. Midler til kommunale næringsfond tildeles i dag mindre kommuner innenfor det distriktpolitiske virkeområdet med et formål å stimulere til næringsrettet innsats i de kommunene som i dag ikke har kapasitet til dette på egen hånd. Rammen til kommunale næringsfond blir politisk besluttet i fylkeskommunen.

Innovasjon Norge (IN)

IN er et særlovselskap som er eid av staten ved Nærings- og fiskeridepartementet med 51 prosent og fylkeskommunene med 49 prosent. Selskapets formål er å være statens og fylkeskommunens viktigste verktøy for å realisere verdiskapende næringsutvikling i hele landet. Selskapets virkemidler kan deles i følgende hovedtyper: finansiering, kompetanse, profilering, nettverk og rådgivning. Selskapet har 21 kontorer i hele landet. Dessuten har IN 38 kontor i utlandet. IN samhandler med kommunene, basert på avtaler mellom IN og den enkelte kommune som ønsker dette.

IN har oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet om forvaltning av landsdekkende ordninger som skal utløse bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling og utløse regionenes næringsmessige muligheter, herunder også tiltak for å fremme eksport og internasjonalisering av norsk næringsliv. IN har oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet innenfor forvaltning av nasjonale utviklingsprogrammer på landbruksområdet og midler til investering og bedriftsutvikling i landbruket. Endelig har IN oppdrag fra fylkeskommunene vedrørende forvaltning av bedriftsrettede virkemidler til regional utvikling innenfor gitte geografiske områder. Dette er en andel av Kommunal- og moderniseringsdepartementets midler til regional utvikling som stilles til disposisjon for fylkeskommunene etter en egen fordelingsnøkkel. Fylkeskommunene står også fritt til å benytte egne midler til slike formål.

Selskapet for industrivekst SF (Siva)

Siva er statens virkemiddel for tilretteleggende eierskap og utvikling av bedrifter og nærings- og kunnskapsmiljøer i hele landet. Siva har et særlig ansvar for å fremme vekstkraften i distriktene. Hovedmålet er å utløse lønnsom næringsutvikling i bedrifter og regionale nærings- og kunnskapsmiljøer. Siva har to virksomhetsområder, eiendom og innovasjon, hvor de er hel- eller deleier i over 40 eiendomsselskaper, og medeier i over 100 små og store forsknings- og kunnskapsparke og næringshager. Programmer og aktiviteter innenfor innovasjonsområdet finansieres over budsjettene til Landbruks- og matdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet.

Eiendomsaktiviteten er selvfinansierende. Innenfor innovasjonsområdet arbeider Siva med programvirksomhet (inkubasjonsprogrammet og

næringshageprogrammet), eierskap i innovasjonsselskaper, nettverksaktiviteter, mobilisering og pådriverarbeid. I næringshageprogrammet samlokalisere næringshagene utviklingsorienterte bedrifter for å fremme vekst, samarbeid og utvikling. Programmet finansieres av Siva (over Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett) og av fylkeskommunene. Næringshagene brukes som regionale utviklingsverktøy tilpasset behovet i det enkelte fylke. Fylkeskommunene og Siva samarbeider om å definere regionale mål og bestemme antall næringshager og struktur i de respektive fylkene.

Brønnøysundregistrene

Brønnøysundregistrene tilbyr informasjon til personer som skal starte eller har startet bedrift. Informasjon knyttet til oppstart og drift av bedrift er tilgjengelig på Altinns nettsider. I tillegg er det mulig å stille spørsmål elektronisk og per telefon. Dette er tjenester som utfyller tilbud til bedrifter på både lokalt og regionalt nivå. Tilbudet er tilgjengelig for personer i hele landet og innenfor alle bransjer. Målsettingen er å gjøre det enklere å starte og drive bedrift i Norge.

Videreutvikling av kommunens roller som lokal nærings- og samfunnsutvikler

Ekspertutvalget for kommunereformen har i sin sluttrapport vurdert lokal nærings- og samfunnsutvikling som ett av ti utvalgte eksempler på mulige nye oppgaver til større kommuner. Utvalget peker på at kommunene forventes å være førstelinjetjeneste overfor lokalt næringsliv, men er det forvaltningsorganet som har minst formalisert ansvar og myndighet. Prinsipielt oppfatter utvalget dette som uheldig. Etter utvalgets oppfatning vil en styrking av kommunenes ansvar og roller på dette feltet tilføre kommunene positive virkemidler. Dette vil i sin tur kunne skape et bredere grunnlag for lokalpolitisk engasjement i rollene som lokale nærings- og samfunnsutviklere. Utvalget vurderer at større kommuner med 15 000–20 000 innbyggere vil kunne ivareta rådgivning på flere områder, treffe ulike beslutninger om tilrettelegging for lokalt næringsliv og avgjøre søknader om mindre økonomiske tilskudd til lokale bedrifter og etablerere.

Utvalget mener imidlertid at kommuner av denne størrelsesorden likevel ikke kan forventes å ha eller få tilstrekkelig kompetanse til å treffe vedtak i saker om finansiering av næringsvirksomhet som er rettet mot et internasjonalt mar-

ked eller i satsinger som inngår i nasjonale programmer mv. Det kan også være andre funksjoner som kommunene ikke kan ivareta like effektivt som det apparatet som i dag har forvaltningsansvaret. Utvalget anbefaler videre utredning av en modell for større grad av desentralisering av oppgaver relatert til lokal nærings- og samfunnsutvikling.

Departementet mener at større kommuner vil kunne ha et annet utgangspunkt for innsats rettet mot lokal nærings- og samfunnsutvikling enn mange av dagens kommuner. Det er behov for mer forskningsbasert kunnskap for å vurdere om det er tjenlig for samfunns- og næringsutvikling og verdiskaping nasjonalt og regionalt at kommunene gis en større rolle her. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, i samarbeid med Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet, har derfor bestilt en utredning for å få kartlagt roller, tiltak og virkemidler i kommunenes arbeid med lokal nærings- og samfunnsutvikling. Utredningen skal beskrive viktige utfordringer knyttet til kommunenes innsats, for eksempel faktorer som kapasitet, kompetanse, likebehandling, virkemidler og grenseflater mot andre aktører (særlig fylkesmannen, fylkeskommunen og IN). Denne delen av oppdraget skal basere seg på eksisterende forskning, utredninger og evalueringer. Disse skal gjennomgå med sikte på å sammenstille hvilke vurderinger som er gjort av kommunenes handlingsrom og innsats for lokal nærings- og samfunnsutvikling.

Utredningen skal videre vurdere i hvilken grad dagens roller, tiltak og virkemidler kan eller bør videreføres i en situasjon med større kommuner. Det skal utredes hvilke behov og muligheter det er for å videreutvikle og eventuelt formalisere kommunenes ansvar for lokal nærings- og samfunnsutvikling. Vurderingen skal ha et bedrifts- og gründerfokus, og både samfunnsøkonomisk lønnsomhet og konsekvenser for næringslivet skal vurderes knyttet til forslag til endringer. Departementet har tildelt oppdraget til Norut Alta, som skal samarbeide med Norut Tromsø om gjennomføringen. Utredningen skal foreligge innen 15. august 2015.

Regjeringen vil videreutvikle det bedriftsrettede virkemiddelapparatet. I Sundvolden-erklæringen heter det at regjeringen vil gjennomgå virkemiddelapparatet for innovasjon og videreutvikle virkemidlene med høyest innovasjonseffekt. I dag er det ikke tilfredsstillende oversikt over hvilke kommunale, regionale, nasjonale og internasjonale næringsrettede virkemidler som finnes og hvor effektive de er. I 2014 ble det startet opp to forskningsprosjekter for å få et bedre beslutningsgrunnlag til å vurdere innovasjons- og verdiskapingseffekten av ulike virkemidler. Konsulentselskapet DAMVAD skal kartlegge de næringsrettede virkemidlene som er offentlig finansiert, der målsettingen med virkemidlet er innovasjon og verdiskaping, enten direkte eller indirekte. Utrederne skal systematisere og strukturere data i en typologi av virkemidler og vurdere i hvilken grad det er overlapp og samspill mellom virkemidlene. SSB skal analysere og forsøke å tallfeste effekten av utvalgte virkemidler. Arbeidet skal være ferdigstilt innen utgangen av 2015.

Det er krevende å beregne effekten av ulike virkemidler, men det er et nødvendig arbeid for å forenkle og forbedre virkemidlene for innovasjon i norsk næringsliv. Kunnskap er viktig både for norsk næringsliv og for dem som skal utvikle næringspolitikken. Kunnskap om hva som fungerer og hva som ikke fungerer vil være viktig som grunnlag for utviklingen av framtidens politikk.

Nærings- og fiskeridepartementet har startet en gjennomgang av føringene og oppdragene for Innovasjon Norge for å legge til rette for en høyere grad av måloppnåelse og effektiv drift. Gjennomgangen skal bidra til å videreutvikle selskapet til en mer effektiv virkemiddelaktør som er enklere å forholde seg til for kundene, og vil utgjøre et viktig grunnlag for videre arbeid med kartlegging og vurdering av kommunenes rolle.

Når de nevnte utredningene 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.

6 Regionalt folkevalgt nivå

6.1 Innledning

Stortinget har bedt regjeringen gjennomgå oppgavene til det regionale folkevalgte nivået parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene, men uten at dette skal forsinke arbeidet med kommunereformen for primærkommunene. Regjeringen har som følge av Stortingets vedtak igangsatt et arbeid med å vurdere hvordan fylkeskommunene/det regionale folkevalgte nivået kan utvikles. Som følge av at kommunereformen allerede var igangsatt da Stortinget fattet sine vedtak, er det ulik fremdrift i de to prosessene.

Som en direkte oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak har departementet fått utarbeidet en gjennomgang av tidligere utredninger av regionspørsmålet. Rapporten er utarbeidet av Møreforskning.¹ Den gjennomgår de prinsipper og kriterier som tidligere utredninger har fremhevet og lagt til grunn for vurderinger av fylkeskommunens roller, oppgaver og geografi. Ut fra dette skisserer Møreforskning ulike modeller for regional inndeling og regionenes oppgaver og funksjon, samt hvordan ulike regionale strukturer kan fungere i forhold til ulike kommunestrukturer. Dette kapitlet omtaler ikke de konkrete modellene. Det spørsmålet vil vurderes i den videre prosessen. Departementet vil i dette kapitlet drøfte hvordan det regionale folkevalgte nivået påvirkes av endringer i kommunestrukturen og oppgavefordeling som følge av kommunereformen. Det skisseres hvilke perspektiv departementet vil legge til grunn for det videre arbeidet med vurdering av oppgaver og roller for det regionale folkevalgte nivået, og hvordan videre prosess legges opp.

6.2 Mål for arbeidet og forholdet til kommunereformen

Regjeringen har som mål at utviklingen av det regionale folkevalgte nivået skal bidra til at forvaltningssystemet samlet sett fungerer best mulig for innbyggere og næringsliv. Målet for arbeidet med det regionale folkevalgte nivået er å sikre gode og likeverdige tjenester til innbyggerne og en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling.

Forvaltningsnivåene skal fungere sammen som demokratiske organer og arenaer, tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere, planleggere og samfunnsutviklere. Kommunereformen vil føre til endringer i kommunestrukturen og overføring av oppgaver til kommunene fra staten og fylkeskommunene. Dette gir grunnlag for å vurdere endringer også i det regionale folkevalgte nivået. Det regionale folkevalgte nivåets oppgaver og roller kan ikke vurderes isolert, men må ses i sammenheng med og som del av et helhetlig forvaltningssystem. En endring av det regionale folkevalgte nivået må gi merverdi for innbyggere og næringsliv.

Kommunereformen gir et nytt utgangspunkt for vurderingen av veien videre for det regionale folkevalgte nivået. Færre og større kommuner gir kommunene bedre kapasitet til å ivareta og videreutvikle lovpålagte oppgaver, gir bedre muligheter til å utvikle bærekraftige og gode lokalsamfunn, og styrker grunnlaget for å ivareta viktige frivillige oppgaver.

Møreforskning peker i sin rapport på at endringer i både oppgavefordeling og kommunestruktur gir behov for å vurdere inndelingen til det regionale folkevalgte nivået. En overordnet vurdering er at jo færre kommuner det blir, desto større bør regionene bli. Få og befolkningsmessig store kommuner taler for utvikling av større regionale strukturer. Samtidig kan det være grenser for hvor mange kommuner som er hensiktsmessig innenfor en enkelt region. Jo flere kommuner, desto flere aktører blir det for regionen å følge opp og involvere i regionale prosesser. Hvilken form for samhandling det er behov for mellom kommune og region, vil derimot variere etter

¹ Amdam, J., Halvorsen, L. J. og Bakke, G. (2014) Alternativer for regionalt folkevalgt nivå. Rapport nr. 58. Møreforskning, Volda

kommunenes størrelse, kapasitet og utfordringer, og med regionnivåets faktiske oppgaver og funksjoner. Stor variasjon i kommunestørrelse vil gi behov for fortsatt differensiert relasjon mellom region og kommune.

Overføring av fylkeskommunale oppgaver til de største kommunene forutsetter at oppgaveløsningen i områdene utenfor storkommunene kan håndteres på en måte som sikrer likeverdig løsning av oppgavene. Befolkningsgrunnlag og geografiske avstander vil være sentrale faktorer i den sammenheng. Større regioner kan bidra til å styrke oppgaveløsningen i områdene utenfor storkommunene.

6.3 Prinsipper og kriterier for utvikling av regionalt folkevalgt nivå

Møreforskings gjennomgang av utredningsarbeider fra 1974 og fram til i dag viser en sterk kontinuitet i vurderingen av hvilke hovedprinsipper som bør ligge til grunn for oppgavefordelingen mellom statlig og kommunal/regional sektor, hvilke roller regionnivået bør ha og hvilke prinsipper og kriterier som er viktige for ivaretagelsen av disse rollene. I det følgende presenteres hovedprinsippene som trekkes fram, samt kriteriene knyttet til utvikling av de ulike rollene fylkeskommunene i dag innehar.

Prinsipper og hensyn for oppgavefordelingen

Møreforskning trekker opp tre hovedprinsipper som har ligget til grunn for oppgavefordeling mellom kommune, region og stat i de utredningene som er gjennomgått.² Disse hovedprinsippene kan oppsummeres som følger:

1. Oppgaver bør legges til lavest mulig effektive nivå.
2. Staten bør ta seg av oppgaver som skal gjennomføres på likeartet vis over hele landet.
3. Oppgaver som forutsetter lokalt kjennskap og initiativ bør delegeres til region- eller kommunenivå.

² Møreforskning har gjennomgått fire «knipper» av utredningsarbeid som grunnlag for sitt arbeid: Hovedkomiteen for lokalforvaltningen og opprettelsen av «Den nye fylkeskommunen» (1971–1988), Christiansenutvalget (1989–1992), Oppgavefordelingsutvalget (1999–2000) og utredningsarbeider i forkant av forvaltningsreformen (2003–2010). I tillegg har Møreforskning gjennomgått utredningsarbeider med relevans for storbyenes rolle.

Det første prinsippet legger til grunn et desentraliseringshensyn og et effektivitetshensyn, og innebærer at fordelingen av oppgaver bør baseres på en avveining av gjennomføringsevne, kostnadseffektivitet og nærhet til innbyggerne.

De to neste prinsippene synliggjør ytterligere avveiningskriterier for oppgaveløsning. Behov for standardisering og likebehandling av innbyggerne i hele landet, taler for statlig ansvar. Deresom lokal kjennskap og initiativ vektlegges sterkere, bør region- eller kommunenivå utføre oppgavene.

Disse prinsippene ligger også til grunn for kommunereformen, jf. kapittel 3.

Kriterier for regionnivåets rolleutøvelse

Møreforskning trekker fram at synet på fylkeskommunens roller og funksjoner har vært forholdsvis stabilt siden etableringen av den nye fylkeskommunen. Reformen i 1975–1977 var innrettet mot å styrke fylkeskommunen som 1) *demokratisk organ og arena*, 2) *tenesteprodusent* og 3) *myndighetsutøver*. Vektleggingen av disse tre rollene ble videreført av Christiansen-utvalget og Oppgavefordelingsutvalget. Gjennom de vesentlige endringene i fylkeskommunens oppgaver som kom i første halvdel av 2000-tallet, ble fylkeskommunen tilført en fjerde rolle: 4) *samfunnsutvikler*. Møreforskning viser til at disse er de samme fire rollene som ekspertutvalget har lagt til grunn for kommunene i delrapporten *Kriterier for god kommunestruktur*.

Demokratisk organ og arena

Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen (NOU 1974: 53) knyttet målsettingen om å styrke demokratiet til prinsippet om folkesuverenitet, her forstått som at folkets flertall skal gis den avgjørende innflytelsen over en sak. Demokrati-målet ble presisert i to delmål: 1) å styrke folkevalgte nivåer og 2) å legge til rette for kontakt mellom borgere og offentlige myndigheter for at befolkningen lettere kan gjøre sine interesser gjeldende. Møreforskning viser til at denne prinsippdiskusjonen har gitt opphav til to kriterier for demokrati som er hyppig framhevet i senere utredningsarbeider om regionnivået:

1. Demokratiet styrkes hvis tjenester og oppgaver underlegges folkevalgt kontroll.
2. Demokrati bestemmes av innbyggernes relative innflytelse over saker som angår dem.

Ut fra disse prinsippene bør regionnivået innrettes slik at innbyggerne får størst mulig innflytelse over saker som angår dem. Implikasjonen er at demokratiet styrkes hvis offentlig forvaltning og tjenesteproduksjon blir sterkere og/eller mer direkte underlagt folkevalgt kontroll og hvis de som blir sterkest berørt av en sak, får økt sin relative innflytelse over saken på bekostning av andre. I et indirekte folkestyre vil demokratigraden styrkes ved at det folkevalgte organet får økt status vis-à-vis staten, ved økt kontakt mellom borgerne og de folkevalgte, og ved at de folkevalgte velges på en måte som gjør at befolkningens interesser og synspunkter blir ivaretatt.

Tjenesteprodusent

Møreforskning trekker fram at et overordnet mål med innføringen av den nye fylkeskommunen var en mer praktisk og effektiv administrasjonsordning (NOU 1974: 53). I målsettingen ligger det både et ønske om kostnadseffektivisering og et mer tidseffektivt, enklere og mer brukervennlig regelverk og forvaltningsregime. Den andre utredningen til Hovedkomiteen for lokalforvaltningen (NOU 1988: 38) retter sterkest fokus på fylkeskommunens rolle som tjenesteprodusent, og bedre tjenester framheves som én av to hovedmålsettinger for videre reformarbeid. Møreforskning viser at kvaliteten på offentlige tjenester og myndighetsutøvelse har vært en gjenganger i utredninger av lokal- og regionalnivået, men at forståelsen av kriteriet varierer mye. Christiansen-utvalget knytter kvalitet til utfordringer ved å rekruttere kvalifisert arbeidskraft, men drøfter også aspektet at alle innbyggere skal ha tilgang på likeverdige tjenester. Dette aspektet ved tjenestekvalitet er spesielt vektlagt av *Distriktskommisjonen* (NOU 2004: 19), i St.meld. nr. 21 (2005–2006) *Hjarte for heile landet. Om distrikts- og regionalpolitikken* og St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*.

Christiansen-utvalget drøfter ytterligere et aspekt som berører tjenestekvalitet: at befolkningen ikke bør ha for lang avstand til regionsenteret og regionens funksjoner. Dette kriteriet ble også framhevet av Oppgavefordelingsutvalget og flere senere utredninger og stortingsmeldinger. I lys av at ny teknologi og nye kommunikasjonsformer i mange tilfeller gjør reiseavstand mindre viktig, mener Møreforskning at dette kriteriet kan omformuleres til tjenestenes og myndighetsutøvernes tilgjengelighet for innbyggerne.

Møreforskning framhever dermed to kriterier som i tidligere utredninger knyttes til rollen som tjenesteprodusent:

1. Kostnadseffektivitet ved tjenesteproduksjon.
2. Tjenestenes kvalitet, tilgjengelighet og likeverdighet, som blant annet knyttes til tilbyders kapasitet og kompetanse.

Møreforskning framhever at disse kriteriene ofte må veies opp mot hverandre. For eksempel vil hensynet til kostnadseffektivitet i mange tilfeller stå i et motsetningsforhold til både tjenestekvalitet, tilgjengelighet og hensynet til likeverdige tilbud.

Myndighetsutøver

Møreforskning mener flere av forholdene beskrevet ovenfor påvirker egenskapene ved myndighetsutøvelse på likeartet vis. Dette gjelder særlig forholdet til kostnadseffektivitet og forholdet mellom kompetanse, kapasitet og kvalitet. Samtidig pekes det på at myndighetsutøvelse normalt ikke setter like store krav til *tilgjengelighet* som tjenesteproduksjon.

Siden hensynet til rettsikkerhet er nært forbundet med forutsigbarhet og transparens i prosessforløp, er det større behov for å håndtere kompleksitet og samordning i rollen som myndighetsutøver enn som tjenesteprodusent. Møreforskning viser til at samordningsutfordringer ble trukket frem i den første *Maktutredningen* (NOU 1982: 3) og i Hovedkomiteens andre utredning (NOU 1988: 38). Hensynet til samordning har senere stått sentralt i Christiansen-utvalget, Oppgavefordelingsutvalget og de fleste senere utredninger om regionnivået.

På grunnlag av disse utredningene framhever Møreforskning tre kriterier knyttet til rollen som myndighetsutøver:

1. Kostnadseffektivitet ved myndighetsutøvelse.
2. Rettsikkerhet og brukervennlighet: kompetanse, kapasitet og habilitet, saksbehandlingstid og saksbehandlers tilgjengelighet.
3. Ivaretagelsen av en regional samordningsfunksjon.

Regional samfunnsutvikler

Fylkeskommunenes rolle som samfunnsutvikler ble slått fast allerede i plan- og bygningsloven fra 1985. Allikevel er det en forholdsvis ny hovedrolle for fylkeskommunen. Møreforskning viser til at det allerede under Christiansen-utvalget ble utledet to sentrale prinsipper for regioninndeling med rele-

vans for utøvelsen av samfunnsutviklerrollen. Det første prinsippet er at man bør innrette regionene slik at utilsiktede virkninger av vedtak kommer til syne i beslutningssystemet. Prinsippet er viktig for at beslutninger skal fattes ut fra hva som gir størst mulig samfunnsnytte og ikke bare ut fra hva som tjener beslutningstakeren. Kriteriet er nært knyttet til utfordringen med segmentering/fragmentering av staten som ble påpekt i de to makt- og demokratiutredningene (NOU 1982: 3, NOU 2003: 19), Hovedkomiteens andre utredning (NOU 1988: 38) og Oppgavefordelingsutvalgets målsetting om samordning.

Det andre prinsippet er at regionene bør avgrenses geografisk slik at området naturlig hører sammen. Christiansen-utvalget knyttet dette prinsippet til funksjonalitet med hensyn til grensene for bo- og arbeidsmarkedsregioner. Selstad³ støtter opp om Christiansen-utvalgets vurdering og tilfører et nytt funksjonelt prinsipp for regional avgrensning som dels henger sammen med grensene for bo- og arbeidsmarkedsregioner. Ifølge Selstad bør man søke å innrette regiongrensene etter næringssammensetning, for å gjøre det lettere å fatte helhetlige beslutninger som ivaretar regionens særtrekk og interesser.

Selstad tilfører også et tredje kriterium for regional inndeling i form av innbyggernes *identifikasjon* med regionsentrene og regionen. Selstad ser identifikasjonskriteriet i nær sammenheng med funksjonalitetskriteriet, ved at han knytter identifikasjon til økonomisk homogenitet, arbeidsmarkeder og interaksjon.

Ut fra dette sammenfatter Møreforsking tre sett kriterier for regioninndeling som grunnlag for utøvelse av rollen som regional samfunnsutvikler:

1. Muligheten for å utøve et helhetssyn og unngå utilsiktede konsekvenser av sektorvedtak.
2. Regionenes funksjonalitet og homogenitet, blant annet med hensyn til bo- og arbeidsmarked og næringssammensetning.
3. Felles identitet. Forutsetning for at befolkningen skal identifisere seg med region og region-senter.

³ Selstad T. (2004): Sterke regioner: Forslag til ny regioninndeling av Norge. Kommuneforlaget, Oslo. Selstad T. (2004): Sterke regioner KOU 2004:1 Sterke regioner. Kortversjon. Kommunenes Sentralforbund.

6.4 Innspill fra KS

Hovedstyret i KS vedtok 12. desember 2014 hvilke prinsipper de mener må legges til grunn for et framtidig regionalt folkevalgt nivå og hvilke konkrete oppgaver som bør overføres til folkevalgte regioner. Fylkestingene ble oppfordret til å behandle disse spørsmålene i løpet av vinteren 2015. Fylkestingenes behandling av KS' hovedstyres vedtak vil inngå i grunnlaget for den videre prosessen med vurdering av et framtidig regionalt nivå.

6.5 Departementets vurderinger

Fylkeskommunenes ulike roller henger sammen. Fylkeskommunen som demokratisk organ utvikles gjennom endring i oppgaver og funksjon. Rollen som myndighetsutøver knyttes til ansvar både for tjenesteproduksjon og samfunnsutviklerrollen – blant annet gjennom ansvaret for regional planlegging. Ansvar for tjenester som kollektivtransport og videregående opplæring knyttes nært til utvikling av velferd og tilrettelegging for samfunnsutvikling. Departementet mener det først er nødvendig å drøfte det regionale folkevalgte nivåets *funksjon* i forvaltningssystemet. Deretter kan det vurderes hvilke oppgaver og virkemidler som bør ligge til regionene.

Etter departementets vurdering er det særlig rollene som tjenesteprodusent og samfunnsutvikler som er sentrale for regionenes funksjon. En klar og funksjonell ansvarsfordeling innenfor tjenesteproduksjon er av betydning for forvaltningssystemets effektivitet. Samordning og tilpasning av offentlig innsats har betydning for i hvilken grad forvaltningssystemet samlet sett blant annet har evne til å utløse vekstpotensialet, forsterke konkurransekraften i alle deler av landet og ivareta miljøhensyn.

Utvikling i rollen som tjenesteprodusent

Ny kommunestruktur og ny oppgavefordeling vil utgjøre bakteppet for utvikling av det regionale folkevalgte nivåets rolle som tjenesteprodusent. Generelt vil regionenes ansvar som tjenesteprodusent være av særlig stor betydning for de kommunene som ikke går inn i de nye og større storkommunene.

Ved eventuell tilføring av nye funksjoner og oppgaver knyttet til tjenesteproduksjon vil man kunne utvikle et regionalt folkevalgt nivå som innbyggerrettet velferdsprodusent. Som kriteriene

utledet fra tidligere utredninger vektlegger, kan regionene styrkes som tjenesteprodusent ved å overføre oppgaver som kan gjennomføres mer effektivt på regionalt enn på statlig nivå, og som styrkes av å underlegges demokratisk folkevalgt kontroll. Overføring av oppgaver til regionalt folkevalgt nivå kan gi brukere og berørte økt innflytelse over utvikling og utførelse av tjenestene.

Regionenes befolkningsgrunnlag og geografi vil påvirke muligheten for overføring av tjenesteproduksjonsoppgaver fra stat til region. Effektiviteten i tjenesteproduksjonen er avhengig av i hvilken grad stordriftsfordeler kan utnyttes. Regionstørrelse har også innvirkning på kapasitet, kompetanse og fagmiljøer, som igjen har betydning for kvalitet, profesjonalitet og rettsikkerhet. Generelt vil det være større potensial for overføring av nye tjenesteproduksjonsoppgaver jo større regionene blir.

En eventuell tilførsel av nye tjenesteproduksjonsoppgaver og økt myndighetsansvar knyttet til disse, kan gi det regionale folkevalgte nivået økt mulighet for å se utviklingen av ulike tjenester i sammenheng og etablere tjenestetilbud etter regionale behov og utfordringer.

Utvikling i rollen som regional samfunnsutvikler

Utvikling av det regionale folkevalgte nivået som samfunnsutvikler er, etter departementets syn, i mindre grad knyttet til spørsmålene om oppgavefordeling og budsjettansvar. Utvikling av samfunnsutviklerrollen vil i større grad åpne for vurdering av hvilke virkemidler og samhandlingsformer som muliggjør innvirkning på offentlig innsats i regionene og samordning mellom ulike aktører og forvaltningsnivåers innsats i et samfunnsutviklingsperspektiv.

Fylkeskommunene har i dag en sentral rolle med hensyn til regional utvikling, gjennom blant annet ansvaret for regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Dette innebærer et samordningsansvar gjennom planprosesser, for alle sektorer, og med vekt både på territoriell/horisontal samordning og på vertikal samordning mellom kommune, fylkeskommune og stat.

Sektorsamordning er en utfordrende oppgave som følge av en økende sektorisert og segmentert statlig forvaltning. Ved å vektlegge samfunnsutviklingsperspektivet kan man styrke regionene i rollen som samfunnsutviklere, gjennom å utvikle mulighetene til å koordinere ulike sektors innsats innenfor regionen. Dette innebærer muligheter til å innvirke på statlige prioriteringer og innretning av sektorinnsats innenfor regionen, for

eksempel gjennom økonomiske virkemidler, regional initiativrett eller utviklingsavtaler. Samspeillet mellom de folkevalgte nivåene vektlegges i dette perspektivet.

Forutsetningene for å innta en strategisk samfunnsutviklerrolle er tett knyttet til regional struktur, jf. kriteriene i kapittel 6.3. Regionenes muligheter til å utøve helhetssyn og unngå utilsiktede konsekvenser av sektorvedtak og prioriteringer, er viktig for utviklingen av denne rollen. Tidligere utredninger vektlegger også regionenes funksjonalitet og homogenitet spesielt med hensyn til bo- og arbeidsmarkeder og næringsstrukturer. En annen forutsetning er befolkningens felles identitet som igjen knyttes til legitimitet til beslutninger. Identitet og funksjonalitet henger sammen – tilgjengelighet mellom områder og homogenitet med hensyn til for eksempel næringsstrukturer skaper felles identiteter.

Regional struktur vil derfor påvirke regionenes legitimitet og effektivitet som samfunnsutvikler. Større regioner vil blant annet gjennom regional planlegging kunne øve innflytelse over og se større helhet i løsning av oppgaver som strekker seg over større geografiske områder, som for eksempel arealbruk, kommunikasjon og hvordan møte kompetansebehovene i arbeidslivet. Større regioner vil kunne styrke samhandlingen mellom stat og region og slik kunne bidra til en bedre sektorsamordning. Færre regioner gir færre enheter for staten å forholde seg til, samtidig som det kan gi enheter med sterkere fagmiljøer som kan se større områder og prosesser i sammenheng.

Videre arbeid med oppgaver og roller for det regionale folkevalgte nivået

Departementet mener at videreutvikling av det regionale folkevalgte nivået som samfunnsutvikler kan gi en mer målrettet og virkningsfull innsats enn en videreutvikling av regionene som tjenesteprodusent. I dette arbeidet bør vekten legges på muligheten til bedre regional tilpasning av offentlige virkemidler og å finne langsiktige og helhetlige løsninger for sentrale samfunnsutfordringer. Større regioner, som i større grad samsvarer med endrede transportmønstre og næringsstrukturer, vil i sterkere grad kunne påvirke samfunnsutviklingen innenfor sektorer av stor betydning for innbyggere og næringsliv.

Departementet ser derfor utvikling av samfunnsutviklerrollen som den mest aktuelle rammen for det videre arbeidet med konkretisering av det regionale folkevalgte nivåets oppgaver og funksjon. Departementet vil vurdere hvilke kon-

krete oppgaver og hvilket ansvar det regionale folkevalgte nivået bør ha, med hovedvekt på områdene kompetanse, kommunikasjon og næringsrettet innsats. Fylkeskommunene har i dag sentrale oppgaver innenfor disse områdene, samtidig som innsats og virkemidler er spredt på mange aktører, på ulike nivå og med ulike perspektiv. Muligheten for å se de ulike aktørenes innsats innenfor disse områdene i sammenheng, er sentralt for å kunne utløse vekstpotensialet og styrke vekstkraften i den enkelte regionen. Næringslivet i alle deler av landet opplever utfordringer med å rekruttere arbeidskraft med rett kompetanse, noe som går utover veksten i bedrifter og næringer. Manglende helhetsgrep innenfor kommunikasjon kan begrense utviklingen i bo- og arbeidsmarkedsregionene og større sammenhengende områder.

Arbeidet vil ta utgangspunkt i utfordringer ved dagens system, og vurdere hvordan en mer helhetlig og strategisk planlegging og forvaltning kan oppnås. Departementet mener at statlig innsats innenfor noen sektorer i økt grad bør tilpasses regionale forutsetninger og behov, og derigjennom gi bedre grunnlag for oppnåelse av nasjonale politiske mål. Arbeidet med å videreutvikle det regionale folkevalgte nivået vil blant annet bygge videre på den rollen fylkeskommunene i dag har innenfor transportsektoren, erfaringer med bymiljøavtaler og liknende utviklingsavtaler. Det vil vurderes hvordan regionalt folkevalgt nivå kan gis større medvirkning i store offentlige prioriteringer, gjennom planlegging og avtaler mellom forvaltningsnivåene. Det vil være naturlig å se nærmere på den prinsipielle grensedragningen mot fylkesmannen. Arbeidet må ses i sammenheng med departementets gjennomgang av fylkesmannens framtidige struktur og størrelse, jf. kapittel 7. Departementets videre vurdering av nye oppgaver til det regionale folkevalgte nivået vil i hovedsak rettes mot oppgaver som er relevante for, og støtter opp om, samfunnsutviklerrollen.

6.6 Videre prosess

Framdrift og milepæler

Det er regjeringens mål å gjennomføre kommunereformen og endringer i regionalt folkevalgt nivå samtidig, slik at både nye kommuner og ny regional inndeling kan iverksettes fra 1. januar 2020.

Det tas sikte på å legge fram en samlet lovproposisjon om nye oppgaver til kommunene våren 2017, samtidig med forslag om ny kommunestruk-

tur og nytt regionalt folkevalgt nivå. Sommeren 2015 vil fylkeskommunene inviteres til å innlede drøftinger av sammenslåingsalternativer, med sikte på å vurdere og avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabofylker. Prosessen legger opp til at fylkeskommunene fatter vedtak høsten 2016. På denne måten vil de fylkeskommunale strukturvedtakene kunne tilpasses ny kommunestruktur.

Økonomiske virkemidler

Rammene for økonomisk kompensasjon ved sammenslåing er slått fast i inndelingslova §15:

Ved samanslåing av kommunar eller fylke og deling som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b, gir staten delvis kompensasjon for inngangskostnader som er direkte knytte til desse prosessane. I ein overgangsperiode gir staten også kompensasjon for bortfall av rammetilskot.

Ved de siste kommunesammenslåingene har staten dekket nødvendige kostnader fra vedtak om sammenslåing til sammenslåingen trer i kraft. Staten vil også for fylkeskommuner dekke engangskostnader som følge av sammenslåingen. Rammetilskuddet til fylkeskommunene inneholder ingen elementer som berøres direkte av en sammenslåing, siden det ikke er noen elementer i inntektssystemet for fylkeskommunene som gis med et fast beløp per fylkeskommune. Alle overføringene til fylkeskommunene gis i utgangspunktet per innbygger i fylket, og det vil derfor ikke være aktuelt med et inndelingstilskudd for fylkeskommunene slik det er for kommunene.

Konsekvenser for valgdistriktene

Endringer i regionale strukturer vil kunne medføre behov for vurderinger av valgkretser til stortingsvalg. Det vil også kunne bli behov for å se på fordelingen av mandater mellom valgkretser og andre forhold knyttet til valgordningen.

Mandatfordeling mellom valgdistriktene følger av Grunnloven § 57. Hensynet bak å ha disse bestemmelsene i Grunnloven er å sikre en stabil og forutsigbar valgordning. Grunnloven deler landet inn i 19 valgkretser ved stortingsvalg. Beregningen av fordelingen av de 150 distriktsmandatene, samt at hvert valgdistrikt skal ha et utjevningsmandat, er også fastsatt i Grunnloven. Valgloven § 11-1 fastsetter at hvert fylke utgjør et valgdistrikt. Dette ble innført på grunnlag av

valglovutvalgets innstilling som ble lagt fram i 2001 (NOU 2001: 3 *Velgere, valgordning, valgte*).

Endring av antall fylker eller fylkesgrenser har betydning for valgordningen. Utredning av behov og eventuell tilpasning av valgordningen i tråd med reformarbeidet, er noe det må være stor oppmerksomhet på. Å sikre representasjon fra hele landet til Stortinget er et viktig prinsipp i den norske valgordningen. Mandatfordelingen mellom valgdistriktene påvirkes både av antall innbyggere og størrelsen på distriktets areal. Det er en dynamisk fordeling som beregnes på nytt hvert 8. år for å ta høyde for endringer i innbyggertall. Neste fordeling vil skje før stortingsvalget i 2021.

Det må vurderes om regionene også etter en eventuell reform skal være valgdistrikter til stor-

tingsvalg. Det kan finnes forhold som taler for at framtidige valgdistrikt ved stortingsvalg ikke følger regiongrensene, men at man permanent eller som en overgangsordning opprettholder 19 valgdistrikt.

Tidspunktet for når nye regioner skal være etablert, bør ses i sammenheng med disse problemstillingene. Dersom det er snakk om mindre endringer, eller enkeltfylker som slår seg sammen, vil det være mulig å utrede og legge til rette for gode overgangsordninger. Reglene for valg til stortingsvalg kan tidligst endres slik at de får gyldighet fra 2021. Fordeling av mandatene mellom distrikter kan heller ikke endres før dette tidspunktet.

7 Forholdet mellom staten og kommunesektoren

7.1 Innledning

I dette kapitlet gis innledningsvis en omtale av prinsippene for statlig styring av kommunene. Deretter omtales juridiske og økonomiske virkemidler for statens styring av kommunene, herunder nyere utredninger om henholdsvis øremerking og rapportering. Prinsippet om rammestyring skal ligge til grunn ved overføring av nye oppgaver til kommunene som del av kommunereformen. Regjeringen vil arbeide med sikte på et mer målrettet og effektivt statlig tilsyn med kommunene. Dette arbeidet er nærmere omtalt i kapittel 7.3. I kapittel 7.4 gis en kortfattet omtale av bruk av pedagogiske virkemidler og tiltak for samhandling mellom staten og kommunesektoren. I kapittel 7.5 omtales departementets utredning av fylkesmannens framtidige geografiske inndeling sett i sammenheng med endringer i kommunestruktur og endringer av det regionale folkevalgte nivået. Avslutningsvis omtales noen eksempler på igangsatt arbeid med redusert statlig styring av kommunene på flere departementsområder.

Regjeringen vil legge til rette for å styrke det lokale selvstyret og gi større kommuner økt makt og myndighet. Dette er viktige elementer i arbeidet med kommunereformen. Større kommuner, med gjennomgående god kapasitet og kompetanse, vil kunne gjennomføre en velferdspolitikkk i henhold til nasjonale mål, og behovet for statlig detaljstyring vil reduseres. Regjeringen ønsker å gi kommunene større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov. Dette vil styrke det lokale demokratiet og vil også gi en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.

Regjeringen har satt i gang et arbeid med en generell gjennomgang av den statlige styringen av kommunene, med sikte på redusert detaljstyring av større kommuner. Ett av siktemålene er bedre koordinering og effektivisering av statlig tilsyn overfor kommunene. Regjeringen legger også til grunn at større kommuner vil gi grunnlag for redusert omfang av landsomfattende tilsyn. Resultatet av gjennomgangen av statlig styring vil bli

presentert for Stortinget våren 2017, samtidig med forslagene til beslutninger om ny kommunestruktur og nye oppgaver til kommunene.

Regjeringen ønsker et samfunn bygget på tillit og som er mindre byråkratisk enn dagens samfunn. Det er et viktig mål å skape en enklere hverdag for folk flest. Detaljstyring og byråkrati skal reduseres i hele forvaltningskjeden. For å gjøre forvaltningen mer resultatorientert, få mer gjennomføringskraft og bli bedre i stand til å løse sine primæroppgaver har regjeringen satt i gang flere tiltak, blant annet et program for bedre styring og ledelse i staten. Det antas at det systematiske arbeidet innenfor programmets områder også kan bidra til å påvirke kommunenes rammebetingelser i en positiv retning. Blant annet bør regjeringens initiativ om tydeligere mål og prioriteringer i departementenes styring av underliggende virksomheter, ved at mål- og resultatstyringen dreies bort fra aktivitets- og detaljstyring og tunge rapporterings- og kontrollregimer, på sikt kunne bidra til mindre detaljert styring fra direktorater og andre ytre statlige etater overfor kommunene.

7.2 Juridisk og økonomisk rammestyring

Ekspertutvalget for kommunereformen pekte i sin delrapport fra mars 2014 på at statlig rammestyring er et sentralt kriterium for at kommunene skal kunne ivareta sin rolle som demokratisk arena. Utvalget viste til at den statlige styringen har tiltatt i takt med kommunenes styrkede rolle som velferdsstatens tjenesteleverandør de siste 10–20 årene. Blant annet har lovregler om rett til individuelle tjenester økt. Det samme gjelder bestemmelser om rett til prosessuelle tjenester, for eksempel retten til individuell plan, som er innført på en rekke lovområder de siste 10–15 årene. Utvalget pekte på at større enheter vil medføre at kommunene får styrket sin kapasitet og kompetanse, slik at det samme omfang og detaljering av den statlige styringen som nå ikke vil være nødvendig. Ekspertutvalget har også i sin sluttrapport

pekt på at den statlige styringen i dag er for omfattende, at dette begrenser de lokalt folkevalgte handlingsrom og dermed utfordrer det lokale demokratiet. Utvalget legger til grunn at det vil være fullt mulig å ivareta innbyggernes rettssikkerhet og andre nasjonale mål innenfor en modell med styring gjennom overordnet, rammepreget regelverk og rammefinansiering.

Departementet deler utvalgets syn på at staten bør legge rammestyring til grunn, og at detaljert styring gjennom lovverk eller øremerking bare bør benyttes når det er nødvendig for å sikre nasjonale hensyn. Slike hensyn og mål setter rammer for det lokale selvstyret, og omfatter blant annet hensynet til likhet og likeverd, hensynet til nasjonaløkonomien, hensynet til liv og helse, hensynet til bærekraftig utvikling samt hensynet til samfunnssikkerhet.

Statens virkemidler for styring av kommunene inndeles i tre hovedkategorier: juridiske, økonomiske og pedagogiske. Regjeringen mener at juridisk og økonomisk rammestyring skal legges til grunn i arbeidet med å overføre nye oppgaver til kommunene som del av kommunereformen.

Juridisk rammestyring innebærer at Stortinget fastsetter i lov hvilke oppgaver kommunene skal ivareta, men uten å innta bestemmelser i loven om hvordan oppgavene skal løses. Legalitetsprinsippet gjelder overfor kommunene. Dette innebærer at pålegg om ulike kommunale plikter og oppgaver må framgå av lov, eller med hjemmel i lov. Departementet legger til grunn at oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, herunder hvilke oppgaver kommunene skal ivareta, bør fastsettes av Stortinget i lovs form. Når det anses nødvendig kan det gis utfyllende forskrifter. Legalitetsprinsippet innebærer også at grunnlaget for statlig tilsyn, klagebehandling, innsigelse til kommunale arealplaner mv. må framgå av nasjonalt regelverk. Departementet har fastsatt retningslinjer for utforming av statlig regelverk rettet mot kommunene. Disse retningslinjene bygger på prinsippene i kommuneloven om kommunal organisasjonsfrihet og lokal handlefrihet i oppgaveløsningen innenfor nasjonale rammer. Retningslinjene angir dels hvilke typer regler som bør unngås, for eksempel bestemmelser som påbyr bestemte organisatoriske løsninger, og dels bestemmelser som krever særskilt begrunnelse, for eksempel særskilte saksbehandlingsregler i særlover og bestemmelser om nye individuelle rettigheter.

Økonomisk rammestyring innebærer at kommunene får overført såkalte frie midler gjennom inntektssystemet, og ikke gjennom øremerking

eller refusjoner. Rammefinansiering bidrar til effektiv bruk av offentlige ressurser, samtidig som det gir kommunene handlingsrom til selv å prioritere ressursbruken i tråd med lokale behov.

I enkelte tilfeller kan det være hensiktsmessig å øremerke overføringer til kommunene. De viktigste argumentene for øremerking er et sterkt nasjonalt ønske om utbygging av en tjeneste som står svakt, at den aktuelle tjenesten utføres i kun et fåtall kommuner, eller at tilskuddet skal dekke kostnader ved utprøving og forsøk. Øremerking av midler gir staten en sterk grad av kontroll med kommunenes ressursbruk, og kan isolert sett bidra til raskere måloppnåelse.

I et mer helhetlig perspektiv er det knyttet ulemper til øremerkede tilskudd. Blant annet kan utstrakt bruk av øremerking føre til en uoversiktlig finansiering av kommunene og en passiv og avventende holdning i kommunene i påvente av nye statlige handlingsplaner med tilhørende øremerkede midler. Slike midler kan også føre til uønsket vridning i ressursbruken i kommunene. Videre vil øremerking medføre økte administrative kostnader sammenlignet med rammeoverføringer, ved at det knyttes søknads- og rapporteringsordninger til tilskuddene.

Departementet har nylig innhentet en utredning om øremerkede tilskudd, gjennomført av Oxford Research AS. Rapporten er et ledd i arbeidet med å forenkle og effektivisere tilskuddsordningene rettet mot kommunesektoren. Formålet har vært å identifisere kjennetegn ved gode og hensiktsmessige søknads- og rapporteringsordninger. Oxford Research AS skriver i sin rapport at hva som er god søknads- og rapporteringsordning i stor grad preges av egenskaper ved det enkelte tilskudd, men viser til en rekke forhold som er relevante i utformingen av søknads- og rapporteringsordninger. Det er blant annet viktig at formålet med tilskuddet er klart definert, at søknads- og rapporteringsordningen er tilpasset antallet tilskuddsmottakere, at det ikke kreves unødvendig informasjon fra tilskuddsmottakere i søknad eller rapportering, samt at kravene til informasjon er tilpasset størrelsen på tilskuddene. Departementet vil framover vurdere eventuelle tiltak for å forenkle og effektivisere tilskuddsordninger rettet mot kommunesektoren. Arbeidet vil skje i samråd med aktuelle departementer.

KOSTRA er et nasjonalt informasjonssystem som samler inn, registrerer og publiserer styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet. KOSTRA er basert på elektronisk innrapportering fra kommunesektoren til Statistisk sentralbyrå, og på flere andre kilder i og uten-

for Statistisk sentralbyrå. Informasjonen om kommunale og fylkeskommunale tjenester, bruk av ressurser på forskjellige tjenesteområder og egenskaper ved innbyggerne blir registrert og sammenstilt for å gi relevant styrings- og beslutningsinformasjon til både kommunene, fylkeskommunene og staten. Publiseringen av statistikken i KOSTRA legger til rette for at en kommune eller fylkeskommune kan sammenligne seg med andre og med seg selv over tid. Informasjonen skal gi bedre grunnlag for analyse, planlegging og styring i kommuner og fylkeskommuner, og kunne brukes til å vurdere om nasjonale mål blir nådd. I tillegg vil innbyggere, interessegrupper, medier og andre interesserte kunne finne informasjon om tjenester og ressursbruk i kommunene og fylkeskommunene.

Informasjonsinnhentingen i KOSTRA skjer i hovedsak ved filuttrekk fra kommunesektorens fagsystemer, uttrekk fra eksterne registre og rapportering på skjema til Statistisk sentralbyrå. I all hovedsak skjer rapporteringen elektronisk. For de enkelte tjenesteområdene er det arbeidsgrupper i KOSTRA. Arbeidsgruppene, der kommunesektoren er representert, skal holde oversikt over og gjennomgå rapporteringsordninger fra kommunene og fylkeskommunene innenfor egne områder. Arbeidsgruppene skal ta hensyn til kommunenes oppgavebyrde, ved å sikre at rapporteringsomfanget begrenses og at dobbeltrapportering unngås. I 2015 skal arbeidsgruppene gjennomgå data som samles inn og publiseres i KOSTRA med sikte på å redusere rapporteringsbyrden og antallet indikatorer.

7.3 Måltrettet og effektivt statlig tilsyn med kommunene

Generelt om statlig tilsyn med kommunene

Statlig tilsyn med kommunene er et sentralt, men også inngripende styringsvirkemiddel for statsforvaltningen. Ved vurderingen av om statlig tilsyn med kommunesektoren er nødvendig og tjenlig, er utgangspunktet at kommunene er et eget selvstendig forvaltningsnivå, med et selvstendig ansvar for de oppgavene de har fått tildelt. Samtidig har staten gjennom sitt overordnede ansvar for alle offentlige tjenester og oppgaver, en legitim interesse i å sikre at kommunene oppfyller de kravene som er fastsatt i lov.

Hensynet til den enkelte borgers rettsikkerhet kan begrunne statlig tilsyn med kommunesektoren. Overfor grupper av borgere med behov for et særlig rettsikkerhetsvern og på områder der kon-

sekvensene av rettstap blir særlig inngripende, kan tilsyn være et hensiktsmessig styringsvirkemiddel for at de lovbestemte rettighetene til borgerne blir oppfylt.

Stortinget har lagt til grunn at innføring av hjemmel for statlig tilsyn skal bygge på en risiko- og sårbarhetsanalyse, og at valg av tilsyn som virkemiddel skal kunne forsvares gjennom en kost- og nytteanalyse.

Etter departementets vurdering bør statlig tilsyn med kommunesektoren benyttes på de områdene der særlig hensynet til den enkelte borgers rettsikkerhet ikke i tilstrekkelig grad blir sikret gjennom andre kontroll- og påvirkningsmåter.

Kommuneloven ble i 2007 utvidet med kapittel 10 A om statlig tilsyn med kommunene. Bestemmelsene inneholder et rammeverk for statlig tilsyn med blant annet regler om innsyn, fylkesmannens samordning av tilsyn og kommunal klagerett over pålegg etter tilsyn. Kommuneloven kapittel 10 A fastslår blant annet at statens tilsyn med de såkalte kommunepliktene skal være avgrenset til et lovlighetstilsyn, det vil si tilsyn med at nasjonalt regelverk etterlevs. Med kommuneplikter menes lovpålagte plikter/oppgaver som bare kommunene/fylkeskommunene har. Lovlighetstilsyn er uttrykk for rammestyringsprinsippet.

Kommuneloven kapittel 12 inneholder bestemmelser om kontrollutvalg, regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Administrasjonssjefens ansvar for internkontroll er regulert i § 23. Disse bestemmelsene regulerer kommunenes egenkontroll. På en rekke særlovsområder er det innført supplerende nasjonale regler om internkontroll. Særlovgivningens internkontrollregler er i stor grad grunnlaget for statlig tilsyn som gjennomføres som såkalt systemrevisjon. Denne tilsynsmetoden innebærer i korte trekk at det føres tilsyn med kommunenes egne kontrollsystemer, det vil si hvordan ledelsen og styringen av tjenesten er lagt opp, ikke først og fremst innholdet, kvaliteten eller utførelsen av selve tjenesten.

Utfordringer knyttet til gjennomføring av statlig tilsyn

Både kommunesektoren og fylkesmennene gir gjennom rapporter og utredninger tilbakemeldinger til departementet om at tilsynstrykket er stort, særlig fra såkalte landsomfattende tilsyn, se NIBR rapport 2013: 20 *Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret?* På de fleste sektorer gjennomføres det landsomfattende tilsyn med kommunene, og da ofte med systemrevisjon som metode. Systemrevisjon som til-

synsmetode gir sammen med kravene om internkontroll kommunen store dokumentasjonsbyrder, ved at de må dokumentere egne systemer, rutiner og oppfølging av avvik skriftlig. Dette henger sammen med at kommunene ved systemrevisjon forventes å presentere internkontrollsystemet sitt for å vise at de oppfyller kravene i loven.

Rapporten viser videre at kommunene har lite eller ingen innflytelse på valg av tema for tilsyn, hvilke spesifikke bestemmelser det føres tilsyn med, eller hvilke kommuner eller tjenestesteder det føres tilsyn med. At de sentrale statlige tilsynsetatene setter volumkrav og gir bindinger på tilsynsmetode, gir liten fleksibilitet i utøvelsen av tilsyn. NIBR-rapport 2011: 28 *Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode* viser at det oppfattes som et problem at nesten alle ressursene i embetene er bundet opp i landsomfattende tilsyn, fordi det reduserer fylkesmannens handlingsrom til å peke ut kommuner som objekt for tilsyn basert på egne risiko- og sårbarhetsanalyser.

Systemrevisjon innebærer at tilsynet retter seg mot at virksomheten kan dokumentere at de har bygd opp et internkontrollsystem, og at dette fungerer i praksis. Avvikene i tilsynsrapportene kan i mange tilfeller være avvik på prosessuelle bestemmelser uten at kommunen nødvendigvis leverer uforvarselige tjenester eller tjenester av dårlig kvalitet. Det kan være en utfordring dersom kommunenes ressurser i uforholdsmessig grad blir bundet opp mot det å rette opp rutinebeskrivelser i stedet for å fokusere på å gjøre tjenesten bedre. Departementet vil likevel understreke at brudd på prosessuelle bestemmelser og sviktende internkontroll i kommunene kan få konsekvenser for individer. Bak de prosessuelle bestemmelsene ligger det ofte viktige rettssikkerhetshensyn, og det kan være en sammenheng mellom regler om internkontroll og kvaliteten på tjenestene.

I rapporten *Tilsyn med kommunale helse- og omsorgstjenester til eldre – deskriptiv undersøkelse av flerårig tilsynssatsing sett fra kommunenes ståsted* (2012) av AGENDA Kaupang på oppdrag fra Statens helsetilsyn, vises det til at lovkravene ikke var oppfylt i 2/3 av tilsynene med 232 kommuner. Avvikene var ikke knyttet til mangler ved tjenestene til de eldre, men kommunene hadde betydelige utfordringer med å sørge for en tydelig ansvars- og oppgavefordeling, nok personell med rett kompetanse, nødvendig føring for hvordan oppgavene skal gjennomføres, tilstrekkelig opplæring, gode systemer for dokumentasjon og muligheten til å melde fra når noe går galt.

Systemrevisjon baseres på en tolkning av lovkrav. Statlig tilsyn med kommunale plikter skal avgrenses til lovlighetstilsyn. Ved utarbeidelse av statlige veiledere og retningslinjer bør en tydeliggjøre skillet mellom lov- og forskriftsplikter og normer som går videre enn lovens krav. Det skal bare føres tilsyn med oppfyllelse av krav som følger av lov eller forskrift.

Målsetting om et mer koordinert og effektivt statlig tilsyn med kommunene

Statlig tilsyn er et inngripende styringsvirkemiddel overfor kommunene. Regjeringen legger derfor til grunn at staten ikke skal kontrollere kommunene i større grad enn nødvendig. Regjeringen ønsker et mer koordinert og effektivt statlig tilsyn med kommunene. For regjeringen er det sentralt at større kommuner vil gi grunnlag for redusert omfang av landsomfattende statlig tilsyn. I den videre framstillingen vil departementet løfte fram mulige tiltak som kan bidra til å oppnå disse målene.

Departementet mener at det er behov for andre tiltak og virkemidler enn endringer i kommuneloven, for å få et mer koordinert og effektivt statlig tilsyn. Mens kommuneloven kapittel 10 A setter visse rammer for hvordan statlig tilsyn skal gjennomføres, er det særlovene som angir hvilke kommunale plikter og områder av kommunens virksomhet det skal føres tilsyn med. Omfang og innretning av det statlige tilsynet ligger dermed utenfor rammen av kommunelovens regler, og inn under det enkelte departementets og Statens helsetilsyns forvaltningsansvar.

For å effektivisere og koordinere tilsynet med kommunene kan det være behov for endring i hvordan statlig tilsyn planlegges og gjennomføres, for eksempel gjennom endringer i praksisen med å gi sentralt fastsatte krav til omfang, antall, valg av tilsynsobjekter og tilsynsmetode. Et videre handlingsrom for fylkesmannen til selv å planlegge og gjennomføre sin tilsynsaktivitet på bakgrunn av egne ROS-analyser, kan gjøre tilsynet mer treffsikkert, effektivt og koordinert. Handlingsrommet for fylkesmannen til å differensiere tilsynsinnsatsen, blant annet til å innrette det statlige tilsynet ulikt overfor ulike kommuner ut fra situasjonen kommunen er i, har blitt redusert som følge av sentral styring av tilsynsvirksomheten. Departementet vil våren 2017 komme tilbake til Stortinget med oversikt over aktuelle tiltak for å nå dette målet, samtidig med forslagene til beslutninger om ny kommunestruktur og nye oppgaver til kommunene.

Å føre kontroll med lovligheten av kommunal virksomhet er kjernen i statlig tilsyn med kommuneplikter. Like fullt må det å medvirke til bedre tjenester for innbyggerne være et sentralt moment når en vurderer innretningen av det statlige tilsynet med kommunene. Statlig tilsyn med kommunene bør utvikles til å bli et mer hensiktsmessig instrument for å ivareta brukernes rettigheter og rettsikkerhet. Departementet mener at et godt innrettet statlig tilsyn vil kunne medvirke til langsiktig læring og varig kvalitetsforbedring i den kommunale tjenesteproduksjonen.

Kommunene må ikke påføres unødig store dokumentasjonsbyrder. Slike dokumentasjonsbyrder kan på en uhensiktsmessig måte vri ressursinnsats fra tjenesteutførelse til dokumentering og rapportering. Kravene til at kommunene framlegger dokumentasjon ved statlig tilsyn, bør derfor vurderes kritisk. Et tiltak for å redusere dokumentasjonsbyrden er at tilsynsmyndighetene i større grad gjør bruk av dokumentasjon som kommunene selv har framskaffet gjennom sin egenkontroll (intern rapportering, forvaltningsrevisjon mv.), som grunnlag for forberedelse, prioritering og gjennomføring av tilsyn. Slik gjenbruk vil kunne bidra til et mer effektivt og koordinert statlig tilsyn med kommunene.

Departementet gjør oppmerksom på at det i styringsdialogen med fylkesmannen formidles forventninger om at praktiske forhold rundt tilsyn og tilsynenes bruk av reaksjoner skal samordnes, at fylkesmannens tilsyn skal samordnes med andre statlige tilsynsorganer og at omfattende statlige tilsyn ikke bør kollideres i tid. Det er viktig at det blir lagt vekt på å videreutvikle gode metoder for statlig tilsyn og prosedyrer for samarbeid mellom staten og kommunene i forkant, under og etter gjennomføring av et statlig tilsyn. En styrket samordning av de sentrale tilsynsetatene og departementene, kan vurderes som et instrument for utviklingen av statlig tilsyn med kommunene.

Reduksjon av omfanget av landsomfattende statlig tilsyn på sikt

For å kunne måle og ta stilling til om det statlige tilsynet med kommunene faktisk blir mer koordinert og effektivt og at større kommuner vil gi grunnlag for redusert omfang av landsomfattende statlig tilsyn, bør Stortinget få oversikt over det totale omfanget av landsomfattende tilsyn. Departementet vil derfor innhente en kartlegging av blant annet det faktiske, totale omfanget av landsomfattende tilsyn på alle sektorer. Kartleggingen vil se på antall landsomfattende tilsyn, antall til-

synsbesøk, metodebruk og omfanget av dokumentasjon kommunene må framvise. Forskningsprosjektet skal også ta sikte på å skaffe et kunnskapsgrunnlag om effekten og hensiktsmessigheten av statlig tilsyn som styringsmiddel overfor kommunene. Prosedyrer for læring i regi av fylkesmannen og kommunene selv vil det også være aktuelt å se på.

Departementet vil i etterkant av kartleggingen vurdere å undersøke det totale omfanget av landsomfattende tilsyn regelmessig. Det vil gi mulighet til å følge med på om større kommuner faktisk fører til et redusert omfang av det landsomfattende tilsynet, og dermed også til redusert tilsynstrykk for kommunene.

KS har tatt til orde for styrket samordning nasjonalt i planleggingen av landsomfattende tilsyn. KS' tilnærming er at statlig tilsyn har best effekt om tema og kriterier oppleves relevant for kommunene. Departementet mener at ett virkemiddel i denne sammenheng kan være at tilsynsmyndighetene involverer representanter for kommunesektoren i arbeidet med å velge ut og formulere temaer for statlig tilsyn med kommunene. Konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS kan være en plattform for dette samarbeidet.

Et statlig tilsyn som gir grunnlag for læring

Et godt innrettet statlig tilsyn kan medvirke til mer langsiktig læring og kvalitetsforbedring i den kommunale tjenesteproduksjonen. Tilsynsorganene bør organisere virksomheten på en måte som legger til rette for læring i kommunene.

I hvilken grad en oppnår en læringseffekt av tilsynet, avhenger blant annet av hvordan tilsynet innrettes og av at ledelsen i hver enkelt kommune viser evne og vilje til å lære og gjennomføre nødvendige endringer. Alle informantene i NIBR-rapport 2011: 28 *Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode* gir uttrykk for at det er viktig at systemrevisjonen gir rom for læring og veiledning.

Et eksempel på en metode for statlig tilsyn som kan medvirke til læring og kvalitetsforbedring, er at tilsynsorganene gjennomfører tilsyn i én kommune og i tillegg inviterer nabokommuner til å delta som observatører. Nabokommunene deltar i oppstartsmøtet og i sluttmøtet, og går gjennom det aktuelle tjenesteområdet på egenhånd i sin kommune (som en egenkontroll). Utprøving av metoder for egenevaluering og læring og økt bruk av slike virkemidler i kommunene, bør vurderes og eventuelt innarbeides i

føringene i styringsdokumentene overfor fylkesmannen.

En konsekvens av bestemmelsen om lovlig-hetstilsyn i kommuneloven § 60 b, er at tilsynet skal skilles fra veiledning. Det skal ikke være tvil om fylkesmannens rolle. Skillet innebærer at veiledning ikke skal gis som ledd i gjennomføringen av selve tilsynet. Veiledning bør være basert på kommunens etterspørsel. I rapporten *Tilsyn med kommunale helse- og omsorgstjenester til eldre – deskriptiv undersøkelse av flerårig tilsynssatsing sett fra kommunenes ståsted* (2012) av AGENDA Kaupang, gir kommunene uttrykk for et ønske om mer veiledning. Departementet er opptatt av at statsforvaltningen i sterkere grad enn i dag gjør bruk av pedagogiske virkemidler som et alternativ til statlig tilsyn.

Mer aktiv egenkontroll legger grunnlag for redusert statlig tilsyn

Ifølge embetsoppdraget skal fylkesmannen i sin planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsyn ta hensyn til kommunenes egen interne kontrollvirksomhet. Rapporten *Evaluering av kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat* av Deloitte (2014) viser at kontrollutvalgene i kommunene i hovedsak fungerer godt. Statlig styring som bygger på at kommunene har ansvar for å kontrollere egen virksomhet, gir god effektivitet og et godt grunnlag for lokalt tilpasset oppgaveløsning. Departementet mener fordelene med lokalt ansvar og lokalt tilpassede tjenester trekker klart i retning av at staten i mindre grad bør bruke tilsyn for å styre kommunal virksomhet. Når kommunene har en aktiv egenkontroll, vil behovet for statlig tilsyn være mindre. Større kommuner med mer robuste fagmiljøer vil ha gode forutsetninger for å ha en god egenkontroll, noe som på sikt kan føre til bedre etterlevelse av lovverket og dermed redusere behovet for statlig tilsyn.

Departementet mener at statlige tilsynsvirksomheter i større grad må arbeide videre med sammenhengen mellom aktiv egenkontroll og omfanget av det statlige tilsynet, for å kunne oppnå en bedre ressursutnyttelse og forbedring i kommunene.

Departementet støtter et tre-årig pilotprosjekt om koordinert tilsyn og kontroll på utdanningsområdet i kommuner som inngår i Kristiansand Revisjonsdistrikt. Prosjektet avsluttes i 2016. Prosjektets mål er å utarbeide forslag til tiltak for å styrke den kommunale egenkontrollen som forutsetning for redusert statlig tilsyn, og å etablere samhandlingsrutiner mellom den kommunale

egenkontrollen og fylkesmannens tilsyn på utdanningsområdet. En ser blant annet på hvordan kommunale data kan brukes i det statlige tilsynet, og utarbeider forslag til hvordan faglig veiledning kan gjennomføres i tilknytning til kommunal egenkontroll og fylkesmannens tilsyn. Departementet mener at prosjektet kan gi grunnlag for en metodikk som kan brukes av embetene til å gjøre samspillet mellom egenkontrollen og tilsynet bedre, mer treffsikkert og mer effektivt.

7.4 Bruk av pedagogiske virkemidler

Kategorien pedagogiske virkemidler dekker et bredt spekter av ulike tiltak og virkemidler. Statlig veiledning av kommunene – både skriftlig og muntlig – er et kjerneområde innenfor pedagogiske virkemidler. Statlige tilskudd og annen tilrettelegging for kompetanseutvikling og etterutdanning på enkelte områder, samhandling mellom staten og kommunene om utviklingsprogrammer, bilaterale samarbeidsavtaler og ulike arenaer for dialog- og samhandling mellom staten og kommunene er andre eksempler på bruk av pedagogiske virkemidler.

Omfanget av skriftlige veiledere fra direktorater til kommunene har økt betydelig de siste 10–15 årene. Nasjonale myndigheter anser ofte at det er behov for å veilede kommunene i hvordan lover og forskrifter skal forstås og anvendes, som støtte for kommunal saksbehandling og tjenesteyting. På regionalt nivå er det fylkesmannen som er den viktigste instansen for muntlig rådgivning og formidling av statlige styringssignaler overfor kommunene.

Spørsmål om nytte og bruk av skriftlige veiledere var blant temaene som ble analysert av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i Difi-rapport 2013: 14 *Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene*. Difi peker på at departementene har gitt flere direktorater en sentral rolle i å bidra til kommunenes gjennomføring av nasjonal politikk. Direktoratene opptrer både i rollen som iverksetter og i rollen som kompetanseorgan overfor kommunene. Rapporten viser at det er ulike oppfatninger av hvor styrende direktoratenes skriftlige veiledere oppfattes å være. Ordførere og rådmenn anser i større grad enn fagansvarlige i kommunene at veilederne er mer styrende enn ønskelig. Generelt oppfattes likevel ikke veilederne å komme med bestemte løsninger som *må* følges i kommunene.

Ekspertutvalget for kommunereformen har i sin sluttrapport pekt på at det foreligger lite syste-

matisk kunnskap om på hvilke områder kommunene etterspør og ønsker veiledning, og i hvilken form. Ordbruken i statlige veiledere bør få større oppmerksomhet. Den enkelte veileder må tydeliggjøre at den ikke påbyr bestemte løsninger eller på annen måte er juridisk bindende, med mindre den direkte refererer til formelt regelverk med tilhørende forarbeider. Skriftlige veiledere bør synliggjøre det kommunale handlingsrommet, slik det er nedfelt i lovproposisjoner. Ekspertutvalget mener at kommunesektoren bør inviteres til å diskutere og medvirke ved prioriteringer av produksjon av sentralt veiledningsmaterieil, og i selve utarbeidingen av skriftlige veiledere, sentrale databaser mv.

Departementet vil peke på at målrettet samarbeid mellom kommunene og staten om utviklingsprogrammer, kompetansetiltak mv. vil utgjøre noe av fundamentet for god oppgaveløsning i kommunene. Behovet for veiledning på enkeltområder må forventes å bli mindre når kommunenes fagkompetanse styrkes som følge av endret kommunestruktur. Større grad av medvirkning fra kommunesektoren i utvikling av veiledningsmaterieil vil medføre at veiledningen kommer på områder der mer kunnskap etterspørres av kommunene, og at veilederne dermed oppleves som nyttige i den kommunale oppgaveløsningen. Veiledningsmaterieil bør utformes slik at det kommunale handlingsrommet synliggjøres, blant annet ved at det angis tydelige skiller mellom det som er pålagt i formelt regelverk og det som veilederen anbefaler som god praksis. Departementet er dermed enig i ekspertutvalgets vurderinger av dette.

7.5 Fylkesmannen og regional stat

Departementet skal foreta en utredning av fylkesmannens framtidige struktur og størrelse. Med struktur menes geografisk inndeling og oppgavefordeling mellom embetene. Færre og større kommuner åpner for å vurdere hvor stort geografisk område og antall kommuner et fylkesmannsembete bør kunne håndtere. Utgangspunktet for utredningen vil være fylkesmannens rolle og hovedfunksjoner slik vi kjenner dem i dag, med et tyngdepunkt på de kommunerrettede oppgavene. Dette må ses i sammenheng med oppgaveoverføring til kommunene og regjeringens mål om reduksjon i behovet for statlig detaljstyring som følge av større kommuner. Arbeidet må også ses i sammenheng med endringer av det regionale folkevalgte nivået.

Utgangspunktet for forholdet mellom stat og kommune er at Norge er en enhetsstat, og følgelig må det lokale selvstyret fungere innenfor rammene av nasjonale mål, jf. Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*. Fylkesmannsembetene utgjør et viktig bindeledd mellom den sentrale statsforvaltningen og kommunene. Fylkesmannen har en viktig rolle i å ta initiativ og formidle nasjonal politikk til kommunene. Dette skal være tilpasset regionale og lokale forhold og støtte opp under prinsippet om regionalt og lokalt folkestyre. Fylkesmannen skal også holde sentrale myndigheter orientert om viktige spørsmål i fylket. I rollen som statens representant i fylket skal fylkesmannen fremme likhet og likebehandling og ivareta innbyggernes rettssikkerhet gjennom tilsyns- og klageordninger. Et overordnet mål for fylkesmannen er å være et godt verktøy for regjeringen i iverksetting av nasjonal sektorpolitikk på ulike områder. Fylkesmannens struktur må legge til rette for dette også i framtiden. Samtidig vil departementet vurdere hvordan man ved hjelp av ny struktur og eventuelle nye virkemidler kan bidra til at fylkesmannen i større grad kan utøve den samordningsrollen embetet er gitt i forhold til øvrig regional stat overfor kommunene. Erfaringer fra forsøket med samordning av innsigelser vil være interessante i en slik sammenheng. Dette må også ses i sammenheng med aktuelle tiltak for et koordinert og effektivt statlig tilsyn med kommunene som planlegges lagt fram for Stortinget våren 2017, jf. kapittel 7.3.

Fylkesmannen er også en sentral deltaker i ulike regionale partnerskap, også når det gjelder forvaltningen av fylkeskommunens regionale utviklingsmidler. I mange fylker er det et nært samarbeid mellom fylkesmannen og fylkeskommunen om blant annet samordning av signaler overfor kommunene i planprosesser og enkeltsaker.

Organisering av det statlige forvaltningsapparatet hører i utgangspunktet til regjeringens prerogativer og fastsettes som regel ved kongelig resolusjon. Samtidig med at ny kommune- og regionstruktur foreligger, vil regjeringen kunne fastsette ny geografisk inndeling av fylkesmannsembetene hvor også en helhetlig vurdering av fylkesmannens framtidige rolle og oppgaveportefølje inngår.

Kommunal sektor har over tid vært opptatt av de betydelige forskjellene i organiseringen av regional stat. I dag er det kun NAV og fylkesmennene som følger fylkesgrensene. I Meld. St. 12 (2011–2012) framkommer det at den regionale

inndelingen av statsforvaltningen i hovedsak er fastsatt etter det som er mest rasjonelt for sektoren, for den enkelte virksomhet og de oppgavene den skal ta seg av. Flere stortingsmeldinger har trukket opp noen generelle prinsipper og kriterier for inndeling av den regionale statsforvaltningen. Flere stortingsmeldinger har også slått fast at inndelingen av den regionale statsforvaltningen ikke skaper så store problemer at det er nødvendig med en full harmonisering av den geografiske inndelingen av de om lag 40 statlige virksomhetene. Den geografiske inndelingen av regional stat medfører en del utfordringer med hensyn til samordning. En helhetlig undersøkelse av struktur og organisering av regional stat vil imidlertid bli svært omfattende og ressurskrevende. Ifølge regjeringens nye retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon, skal departementet varsles om prosesser som kan medføre endring i lokalisering av statlige arbeidsplasser og holde oversikt over utviklingen i de statlige strukturene. Departementet legger til grunn at den enkelte sektor vurderer de samlede konsekvensene av egne endringer i den regionale inndelingen. Departementet ser det ikke som hensiktsmessig å foreta en helhetlig gjennomgang av de statlige regionale strukturene nå. Statlig samordning blir tema i utredningen med utgangspunkt i fylkesmannens samordningsrolle regionalt, og hvordan samordningsrollen overfor kommunene kan bli påvirket av ny kommunestruktur og eventuelt nye utfordringer som oppstår gjennom pågående parallelle sektorreformer.

Utredningsarbeidet igangsettes i begynnelsen av 2015, og rapport vil foreligge i løpet av første kvartal 2016. Det vil gi rom for gode prosesser omkring høring og tilbakemeldinger, og behandling av disse. Et godt grunnlag for å kunne fastsette ny geografisk inndeling av fylkesmannsembetene vil være klart våren 2017.

7.6 Eksempler på tiltak for redusert statlig styring

Detaljert statlig styring av kommunene reduserer kommunenes muligheter til å tilpasse tjenestene til lokale forhold i den enkelte kommune. Ofte er den statlige styringen gjennom lov/forskrift og øremerking begrunnet i oppfyllelse av nasjonale mål, som rettssikkerhet og likeverd. Regjeringen legger som nevnt foran til grunn at statens styring av kommunene skal være basert på rammepreget regelverk og finansiering gjennom rammeoverføringer. Dette sikrer kommunene et nødvendig

handlingsrom for å kunne fungere godt som lokale demokratier.

Som omtalt i kapittel 7.1 har departementet startet et arbeid med å gjennomgå den statlige styringen på ulike ansvarsområder for kommunene. Ikke alle tiltak trenger å avvende denne gjennomgangen, og regjeringen ønsker derfor å varsle enkelte tiltak for redusert statlig styring allerede nå. Målet om rammestyring av kommunesektoren er for øvrig en viktig del av grunnlaget for regjeringens løpende arbeid med lovendringer og andre forslag rettet mot kommunene.

I det følgende gis en kortfattet oversikt over konkrete eksempler på redusert statlig styring.

Kunnskapsdepartementet arbeider med flere endringer i opplæringsloven som øker den lokale handlefriheten. Departementet vil foreslå at kravet i opplæringsloven § 13-1 om plikten til å ha skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået oppheves. Selv om det er viktig med god skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået, må større kommuner selv antas å ville sørge for nødvendig kompetanse på dette nivået uten at det trenger å være lovregulert. Dessuten vil dette departementet foreslå at føringen i opplæringsloven § 9-5 knyttet til skolestørrelse i grunnskolen (maksimalt 450 elever) oppheves. Skolestørrelse er et område som naturlig bør avgjøres av kommunene selv på bakgrunn av politiske prioriteringer, uten at nasjonale myndigheter gir noen føringer for dette.

I tillegg vil *Kunnskapsdepartementet* framover også vurdere andre sider av lovverket for å se om det gir nødvendig lokal handlefrihet. Departementet vil her blant annet være opptatt av at lovverket bidrar til optimal og smidig bruk av ressursene i skolen, slik at læringsresultatet kan bli best mulig. Blant annet vil følgende områder bli vurdert: reguleringen av tidlig innsats, reguleringen av sakkyn-dighetskravet i tilknytning til vedtak om spesialundervisning, reguleringen av leksehjelpordningen, reguleringen av retten til fysisk aktivitet samt reguleringen av elevvurderingen.

Kunnskapsdepartementet og *KS* har gjennom 2014 samarbeidet om prosjektet «*Dokumentasjons- og rapporteringskrav i skolesektoren*». Prosjektets formål har vært tredelt: for det første å kartlegge det samlede dokumentasjons- og rapporteringsomfanget i skole-Norge, for det andre å identifisere styrker og svakheter, utfordringer og muligheter med dagens rapportering og for det tredje å foreslå forslag til forbedringer, herunder hva som kan prioriteres bort.

Ideas2evidence, i samarbeid med Vista analyse, ble engasjert for å gjennomføre den

forskningsmessige delen av prosjektet. Sluttrapporten forelå 1. desember 2014. Spørreundersøkelsene som prosjektet har gjennomført, både blant lærere, skoleledere og skoleeiere, viser forståelse for at det er nødvendig med noe dokumentasjon og rapportering. Alle gruppene mener likevel at det samlede omfanget er for omfattende. For å gi lærere og skoleledere mulighet til å bruke mer av tiden på god skoleledelse og undervisning, foreslår utrederne å fjerne flere krav til dokumentasjon og rapportering. Ved overlevering av sluttrapporten varslet både Kunnskapsdepartementet og KS at det var aktuelt å gjennomføre flere av anbefalingene med det samme. Arbeid med dette som formål er igangsatt.

Helse- og omsorgsdepartementet har satt i gang et arbeid med å utrede finansierings- og egenbetalingsordningene for ulike boformer. Dagens finansierings- og egenbetalingsordninger er ulike avhengig av om tjenestemottakeren bor i eget hjem/omsorgsbolig eller i institusjon. Utretningsarbeidet skal ses i sammenheng med regjeringens mål om å innføre en statlig driftstilskuddsordning, for å hindre skjevfordeling mellom omsorgsboliger og sykehjem, samt sikre raskere utbygging av flere sykehjemsplasser. Formålet er å få et rettferdig og forutsigbart finansierings- og brukerbetalingssystem som er enkelt å forstå for både brukere, pårørende og kommunene. Helsedirektoratet har fått i oppdrag å skissere ulike mulige modeller.

Det vises til omtale i kapittel 4 av arbeidet med endringer i oppgave- og finansieringsansvaret innenfor barnevernet. Med større faglig og økonomisk ansvar vil kommunene stå friere til å prioritere ressurser, vurdere alternative tiltak, og tilpasse tjenestetilbudet til lokale behov. Større økonomisk ansvar vil også sette kommunene i stand til å bygge opp egne tiltak, enten det dreier seg om tiltak for å forebygge omsorgssvikt eller tiltak for barn som må plasseres utenfor hjemmet. *Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet* vurderer det som hensiktsmessig at det fortsatt skal finnes en andrelinjetjeneste i barnevernet. Andrelinjetjenesten kan gis ansvar for områder der god oppgaveløsning krever nasjonale tiltak, det vil si områder hvor det er lite hensiktsmessig eller lite realistisk at hver enkelt kommune bygger opp egen administrasjon og kompetanse. Målet om redusert statlig styring kan ivaretas ved at andrelinjetjenesten i større grad enn i dag må basere sin virksomhet på etterspørsel fra kommunene. Den enkelte kommune vil stå friere til å vurdere behovet for å etterspørre bistand i arbeidet med enkeltsaker.

På *Landbruks- og matdepartementets* område er det igangsatt ulike prosesser som gjelder oppfølging av Sundvolden-erklæringen og jordbruksavtalen fra 2014. En arbeidsgruppe skal gjennomgå jordbruksavtalens virkemidler og foreslå forenklinger som gir et enklere og mer oversiktlig virkemiddelsystem. Det skal foreslås et virkemiddelsystem med færre og enklere ordninger, som er mer målrettet mot økt effektiv matproduksjon på små og store bruk over hele landet. Det skal legges vekt på forenklinger for de næringsdrivende og en enklere forvaltning. Gruppen skal arbeide ut 2015.

Klima- og miljødepartementet arbeider med en melding til Stortinget om friluftsliv. I den sammenheng vil det bli vurdert å gjøre endringer i friluftsloven. Et av forslagene vil dreie seg om å oppheve hjemmelen for fylkesmannen til å stadfeste adferdsregler som kommunene utarbeider. Bestemmelsen ble tatt inn i loven § 15 som en erstatning for at staten tidligere kunne utarbeide adferdsregler på statsgrunn. For å sikre den statlige kontrollen med hensyn til allmennhetens interesser, ble det videreført at fylkesmannen skulle godkjenne kommunenes forskrifter om adferd. Slike regler kan utarbeides for å regulere ferdselen i attraktive og mye brukte friluftsområder, og skal særlig ta sikte på ro og orden, å verne dyre- og plantelivet, og å fremme helsetiltak og sanitære forhold. Eksempler på innhold i slike ordensregler er forbud mot teltning, eller bestemte regler for landsetting og fortøyning av båter. Kommunen kan utarbeide adferdsregler på friluftsområder uavhengig av eierforhold.

Sundvolden-erklæringen slår fast at regjeringen vil opprette et tvisteløsningsorgan som håndterer konflikter mellom stat og kommune. Det heter videre at fylkesmannens adgang til å overprøve folkevalgtes skjønn reduseres ved at muligheten til å overprøve kommunale vedtak begrenses til legalitetskontroll og klagebehandling. *Kommunal- og moderniseringsdepartementet* samarbeider med flere departementer om å utrede hvordan rettslige konflikter mellom stat og kommune kan håndteres, blant annet kommunenes søksmålskompetanse overfor staten. Etter gjeldende rett avgjør statlige forvaltningsorganer lovtolkningen med endelig virkning. I Finland og Sverige kan kommunene bringe tvister med staten inn for forvaltningsdomstolene, mens i Danmark kan kommunene bringe tvister med staten inn for de alminnelige domstolene. Det utredes også hvordan statlige klageinstansers myndighet til å overprøve kommunens frie skjønnsutøvelse kan begrenses.

På *Kommunal- og moderniseringsdepartementets* budsjett vil kapittel 581, post 74 «*Tilskudd til bolig-, by- og områdeutvikling*» bli foreslått overført til storbytilskuddet. Posten er områderettet og går til fysiske og sosiale tiltak innenfor avgrensede fysiske områder i Oslo, Bergen og Trondheim. Husbanken forvalter ordningen. Formålet med tilskuddet er å bidra til forbedring av de fysiske omgivelsene, stimulere til økt deltakelse i nærmiljøet, og motvirke negativ utvikling i et område. Utvikling av områder og rammebetingelser for gode levekår er et kommunalt ansvar. Det vil fortsatt være behov for samarbeid mellom staten og de store byene om tiltak for å bedre levekårene.

Innenfor det boligsosiale området foreslår departementet at kapittel 581, post 75 «*Tilskudd til etablering i egen bolig*» og den personrettede delen av kapittel 581, post 79 «*Tilskudd til tilpasning av bolig*», innlemmes i rammetilskuddet. Dette vil bidra til at kommunene får et mer helhetlig boligsosialt ansvar og får mulighet til i større grad se lokale boligsosiale utfordringer i sammenheng med øvrige velferdsområder. Det vil også gi kommunene et større kommunalt handlingsrom og fleksibilitet i utnyttelsen av midlene. Se nærmere omtale i kapittel 5.

På *Kommunal- og moderniseringsdepartementets* fagområder vil det i tillegg bli foreslått noen endringer i plandelen av plan- og bygningsloven med sikte på redusert statlig styring. Dette gjelder bestemmelser om:

- Departementets ansvar og rolle i regionale planprosesser
- Statens ansvar og rolle i arbeidet med regionale planstrategier

I tillegg skal det foretas en gjennomgang av dispensasjonsbestemmelsene i plan- og bygningsloven.

Departementet vil foreslå å oppheve bestemmelsen i loven § 3-5 tredje ledd om tilsyn med at fylkeskommunene overholder sin plikt til å gjennomføre regional planlegging. Plikten til regional planlegging vil fortsatt være hjemlet i loven, men staten ved departementet skal ikke lenger etterspørre eller øve påtrykk i den hensikt å påse at det regionale nivået følger lovens intensjon. Gevinsten vil være styrking av det regionale folkestyret. Gjennomføring av forslaget vil kreve lovendring, og departementet vil på vanlig måte fremme en proposisjon til Stortinget.

Departementet vil også foreslå en avvikling av bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 7-2 annet ledd, om at Kongen skal godkjenne regional planstrategi, og i denne sammenheng kunne gjøre

endringer i strategien ut fra hensynet til nasjonale interesser. Forslaget vil øke det regionale selvstyret, redusere statlig ressursbruk, og korte ned den totale saksbehandlingstiden. Dette vil gjøre det mulig for regionalt nivå å følge opp strategiene umiddelbart etter vedtak i fylkestinget. Gjennomføring av forslaget vil kreve lovendring.

Departementet vil gjennomgå dispensasjonsbestemmelsene med sikte på forenkling, det vil si kapittel 19 i loven. Bestemmelsene er krevende å praktisere og skiller ikke behandlingsmessig mellom store og små, viktige og uviktige, sakstyper. Bestemmelsen om at regionale og statlige myndigheter og andre berørte skal gis mulighet for å uttale seg, medfører mye ressursbruk. Dette gjelder også for de små sakene. Det er også mye klagebehandling knyttet til dispensasjonsvedtak. Kommunenes ressurser bør i større grad brukes på å oppdatere planer, noe som vil styrke kommunenes styring og gi mindre bit-for-bit-utbygging. Det vil derfor også bli vurdert tiltak som skal sikre bedre oppdatert planverk i kommunene; det vil si helhetlige og gode planer som sikrer kvalitet og mindre behov for dispensasjoner.

Kommunene har ansvaret for kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven, og skal gjennom det også ivareta nasjonale og viktige regionale interesser. Statlige eller regionale myndigheter skal medvirke i kommunale planprosesser, og kan fremme innsigelse hvis planene kommer i konflikt med viktige hensyn. Andre kommuner og Sametinget kan også fremme innsigelse. Det er et mål at uenighet om arealbruk skal avklares tidligst mulig i planprosessene, slik at innsigelser og lange planprosesser unngås.

Regjeringen har derfor som målsetting å redusere antall innsigelser, redusere tidsbruken i planprosessene, og at det skal legges større vekt på lokaldemokratiet. Departementet har understreket overfor de statlige innsigelsesinstansene at kommunalt selvstyre skal tillegges økt vekt når bruk av innsigelse vurderes. Ved behandling av innsigelsessaker i departementet har kommunene fått gjennomslag i flere saker etter regjeringsskiftet enn i årene før.

Siden høsten 2013 har det pågått et treårig forsøk der seks fylkesmenn fikk ansvar for å samordne innsigelser fra statlige etater. Målsettingen med samordningsforsøket er å få til en mer effektiv og målrettet behandling av plansaker og et bedre samarbeid mellom kommunene og statlige myndigheter. Det er også et mål at kvaliteten på og gjennomførbarheten av de kommunale planene skal styrkes. Erfaringene med samordnings-

forsøket er gode, og forsøket er fra 2015 utvidet til å omfatte ytterligere seks fylkesmannsembeter.

Plan- og bygningsloven fikk fra og med 2015 et krav om tidsfrister for oversending av innsigelsesaker fra et forvaltningsnivå til et annet. Kompetanseheving i departementer, direktorater og kommunene er et prioritert tiltak for å bedre forståelsen og praktiseringen av innsigelsesinstituttet.

Regjeringen vil legge fram Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging før sommeren 2015. Formålet med disse er å peke på viktige utfordringer for en bærekraftig areal- og samfunnsplanlegging, og å legge til rette for at slik planlegging er effektiv og forutsigbar. Samtidig forventes det at økt kvalitet i den lokale planleggingen skal åpne for større lokalt handlingsrom.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

8.1 Innledning

Endringer i oppgavefordelingen vil ha økonomiske og administrative konsekvenser på kort og lang sikt. De kortsiktige effektene vil være knyttet til selve gjennomføringen av reformen, mens de langsiktige konsekvensene kommer som følge av selve oppgaveoverføringen. Reformen vil ha konsekvenser for både statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning, men også for privat næringsliv, frivillige organisasjoner og enkeltpersoner. Konsekvensene vil avhenge av hvilke oppgaver som samlet overføres til kommunene. I dette kapitlet gis en overordnet beskrivelse av de viktigste økonomiske og administrative konsekvensene av en endret oppgavefordeling. Denne meldingen omhandler overføring av nye oppgaver til større kommuner. Økonomiske og administrative konsekvenser som følge av endringer i kommunestruktur er derfor ikke omtalt her.

8.2 Kortsiktige økonomiske og administrative konsekvenser

Omstillinger i tråd med departementets forslag vil kreve ressurser til gjennomføringen av endringene. Utgiftene vil være knyttet både til overføring av oppgaver og ansvar mellom forvaltningsnivåene.

Overgangskostnader knyttet til endringene

Omstilling i tråd med departementets forslag antas å medføre overgangskostnader til forberedelse og gjennomføring av endringene, herunder personaltiltak og systemkostnader. Systemkostnader omfatter kostnader tilknyttet vurdering av oppgaveporteføljen, samordning av IKT- og arkivfunksjoner, samt opplærings- og kompetansebehov. Omstillingene vil videre kunne innebære flyttekostnader, samt endringer i husleiekostnader.

Personalmessige forhold

En konsekvens av oppgaveendringer for kommunene og fylkeskommunene vil være tilpasning til nye organisasjonsformer. I oppgaveoverføringsfasen vil det bli lagt opp til at endringene og omstillingene skal gjennomføres så smidig som mulig. Oppgaveoverføring mellom sektorene forutsetter god håndtering av de ansatte og dialog med de tillitsvalgte. Ved gjennomføring av oppgaveoverføringer vil det bli lagt til rette for samarbeid med de tillitsvalgte, slik det er forutsatt i hovedavtalene for kommunene og for staten.

Oppgavedifferensiering

Departementet mener at generalistkommunesystemet fortsatt skal være hovedmodellen for kommunesektoren, og at nye oppgaver som hovedregel skal overføres til alle kommuner. Samtidig mener departementet at det vil være gevinster å hente på å gi enkelte nye oppgaver, som videregående opplæring og kollektivtransport, kun til de største kommunene. Dagens generalistkommunesystem legger til rette for et enhetlig rammefinansieringssystem for kommunesektoren. Et system med omfattende oppgavedifferensiering vil kunne gi et mer komplekst og mindre helhetlig inntektssystem.

Kostnadseffektiviteten i administrasjonen av tjenestene som omfattes, kan isolert sett gå ned som følge av reduserte stordriftsfordeler i avgivende forvaltningsnivå. I store kommuner som mottar nye oppgaver kan samtidig den økte oppgaveporteføljen gi grunnlag for mer kostnadseffektiv oppgaveløsning, ved at flere tjenester prioriteres og dimensjoneres ut fra lokale forhold.

Oppgavedifferensiering vil innebære et avvik fra den gjeldende lovregulerte oppgavefordelingen, og vil kreve lovendringer.

Beregninger av de økonomiske konsekvensene

Det er foreløpig ikke foretatt konkrete beregninger av de økonomiske konsekvensene av gjennomføringen av de foreslåtte endringene i oppga-

vefordelingen. Dette vil bli gjort i forbindelse med at departementet kommer tilbake til Stortinget med de proposisjoner som er nødvendig for å få gjennomført forslagene i denne meldingen.

Departementet legger til grunn at overføring av oppgaver mellom forvaltningsnivåene i utgangspunktet vil følges av rammeoverføringer innenfor en samlet uendret utgiftsside på statsbudsjettet. Flytting av oppgaver mellom forvaltningsnivåene må følge det finansielle ansvarsprinsippet. Dette innebærer at overføring av oppgaver til kommunene skal følges av tilsvarende overføring av økonomiske ressurser. Økonomiske og administrative konsekvenser av endret oppgavefordeling må håndteres i den ordinære budsjettprosessen.

8.3 Langsiktige økonomiske og administrative konsekvenser

Mer effektiv ressursbruk

En bredere og mer oversiktlig oppgaveportefølje vil gi kommunene større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov enn det de har i dag. Det legges til grunn at over-

føring av nye oppgaver til kommunene bør bidra til redusert byråkrati og økt effektivitet

Redusert statlig styring

Større kommuner, med gjennomgående god kapasitet og kompetanse, vil kunne gjennomføre en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, og behovet for statlig detaljstyring vil reduseres. Blant annet er det behov for bedre koordinering og effektivisering av det statlige tilsynet med kommunene. Større kommuner gir også grunnlag for redusert omfang av landsomfattende statlige tilsyn.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

tilrår:

Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 20. mars 2015 om Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner blir sendt Stortinget.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagsfoto: Colourbox

Trykk: 07 Aurskog AS – 03/2015



Arkivsaknr:	2015/1638
Arkivkode:	
Saksbehandler:	Helge D. Akerhaugen

Saksgang

Formannskapet
Kommunestyret

Møtedato

05.11.2015
18.11.2015

Kommunereform - Fremdriftsplan

Rådmannens forslag til vedtak:

1. Rådmannen legger frem sin utredning om 0-alternativet i januar/februar 2016 når virkningene av det nye inntektssystemet er kjent.
2. Kommunenes forhandlingsutvalg trer i funksjon og tar opp igjen dialogen med Bodø kommune i november 2015.
3. Forhandlingsutvalget legger frem resultatet av sitt arbeid i mars/april 2016 før det avholdes rådgivende folkeavstemming.
4. Rådgivende folkeavstemming avholdes i april 2016.
5. Kommunestyret behandler retningsvalget i juni 2016

Behandling i Formannskapet - 05.11.2015:

Ordfører Petter Jørgen Pedersen, Ap, fremmet følgende forslag til tillegg/endring av pkt 3-7:

3. Forhandlingsutvalget består av Formannskapetets medlemmer med tillegg av representantene Kennet Norum fra SV og Odd Hermann Kaspersen fra V/Krf.
4. Forhandlingsutvalget legger frem resultatet av sitt arbeid i mars 2016.
5. Det avholdes folkemøter i april 2016.
6. Rådgivende folkeavstemming avholdes i mai 2016.
7. Samme som forslaget pkt. 5.

Rådmannens forslag til vedtak med endringer fra Pedersen ble enstemmig vedtatt.

Formannskapetets innstilling til Kommunestyret:

1. Rådmannen legger frem sin utredning om 0-alternativet i januar/februar 2016 når virkningene av det nye inntektssystemet er kjent.
2. Kommunenes forhandlingsutvalg trer i funksjon og tar opp igjen dialogen med Bodø kommune i november 2015.
3. Forhandlingsutvalget består av Formannskapetets medlemmer med tillegg av representantene Kennet Norum fra SV og Odd Hermann Kaspersen fra V/Krf.
4. Forhandlingsutvalget legger frem resultatet av sitt arbeid i mars 2016.
5. Det avholdes folkemøter i april 2016.
6. Rådgivende folkeavstemming avholdes i mai 2016.
7. Kommunestyret behandler retningsvalget i juni 2016.

Behandling i Kommunestyret - 18.11.2015:

Formannskapetets innstilling ble enstemmig vedtatt.

Kommunestyrets vedtak:

1. Rådmannen legger frem sin utredning om 0-alternativet i januar/februar 2016 når virkningene av det nye inntektssystemet er kjent.
2. Kommunenes forhandlingsutvalg trer i funksjon og tar opp igjen dialogen med Bodø kommune i november 2015.
3. Forhandlingsutvalget består av Formannskapetets medlemmer med tillegg av representantene Kennet Norum fra SV og Odd Hermann Kaspersen fra V/Krf.
4. Forhandlingsutvalget legger frem resultatet av sitt arbeid i mars 2016.
5. Det avholdes folkemøter i april 2016.
6. Rådgivende folkeavstemming avholdes i mai 2016.
7. Kommunestyret behandler retningsvalget i juni 2016.

Vedlegg

- 1 Kommunereformrapport Gildeskål - Bodø
- 2 Salten Regionråd Vedtak SR sak 3015
- 3 BDO Utredningsnotat A
- 4 BDO Utredningsnotat B
- 5 BDO Utredningsnotat C
- 6 BDO Utredningsnotat D
- 7 BDO Sluttrapport med konklusjoner
- 8 BDO Presentasjon av sluttrapport
- 9 Ekspertutvalgets sluttrapport - God kommunestruktur (H-2333 B)
- 10 Stortingsmelding 14. Nye oppgaver til større kommuner
- 11 K-styret sak 42/14
- 12 K-styret sak 62/14
- 13 Brev fra KMD oktober 2015

Bakgrunn for saken:

Departementet har i arbeidet med kommunereformen lagt opp en «kjøreplan» der det i løp 2 forutsettes at kommunen gjør vedtak om sammenslåing eller ikke, våren 2016. Gildeskål er med på løp 2. En slik fremdriftsplan forutsetter i utgangspunktet at kommunen har tatt en beslutning om retningsvalg høsten 2015. Dersom dette retningsvalget er en sammenslåing legger løp 2 opp til at våren 2016 benyttes til forhandlinger med den/de kommunene man skal slå seg sammen med. Forhandlingsresultatet skal være klart slik at kommunen kan fatte vedtak ca juni 2016. Arbeidet med å integrere de sammenslåtte kommunene starter således etter dette og pågår frem mot 2020.

Kommunestyret har behandlet dette spørsmålet i sak 42/14 og her ble det fattet et vedtak som lyder slik:

Gildeskål kommune fastslår at Bodø kommune representerer det eneste alternativet til å være en selvstendig kommune i en sammenslåingsprosess.

Gildeskål kommune ber politisk og administrativ ledelse om å initiere en dialog med Bodø kommune. Målsettingen er å utarbeide en felles politisk og administrativ prosess som påbegynnes allerede høsten 2014

Vedtaket innebærer at det skal gjøres en reell vurdering av å stå alene etter 2020, dette er omtalt i øvrige dokumenter som 0-alternativet. Regjeringen har samtidig varslet at det vil bli endringer i inntektssystemet. Inntektssystemet (les rammetilskuddet) er den viktigste inntektskilden for kommunen sammen med skatt. Høsten 2015 er endringene i inntektssystemet ikke kjent. Det er derfor svært krevende for rådmannen å utrede 0-alternativet når vesentlige deler av inntektssiden er ukjent.

Opprinnelig skulle informasjon om endringene komme i kommuneproposisjonen våren 2016 og detaljene i det nye inntektssystemet i forbindelse med statsbudsjettet for 2017. Rådmannen har nå fått opplyst fra fylkesmannen at det nye inntektssystemet kommer til høring i kommunene allerede høsten 2015, ett år før opprinnelig varslet. Dette er nye og viktige opplysninger som har stor betydning for Gildeskål kommune.

Rådmannen legger denne saken frem til behandling for å få fastslått en ny fremdriftsplan for kommunereformen i Gildeskål kommune.

Vurdering:

Regjeringen har i Sundvolden-erklæringen forpliktet seg til å gjennomføre en kommunereform. Målet med reformen er å gi mer makt og myndighet til robuste kommuner. Regjeringen la så frem kommuneproposisjonen 2015 (Prop 95 S) 14. mai 2014 med en egen meldingsdel om kommunereformen. Det ble gitt bred tilslutning av Stortinget til å gjennomføre en reform. Innretningen på reformarbeidet så langt har vært å legge til rette for at kommuner kan slå seg sammen til større og dermed «robuste» kommuner, slik regjeringen ser det.

Et viktig spørsmål som er avklart er om økonomi i kommuner som slår seg sammen.

Bodøalternativet

Regjeringen har laget et nytt inndelingstilskudd i inntektssystemet. Inndelingstilskuddet slår inn når to eller flere kommuner slår seg sammen. Hovedvirkningen av dette er at de sammenslåtte kommuner får omtrent samme økonomi som de hadde hver for seg før sammenslåingen.

Gildeskål kommune har i sak 42/14 vedtatt at det er Bodø som er den kommunen man skal slå seg sammen med om Gildeskål skal slå seg sammen med en annen kommune. Hvis Gildeskål slår seg sammen med Bodø vil den nye kommunen få omtrent samme inntekt som de to kommunene hadde hver for seg før sammenslåingen. En vurdering av sammenslåing med Bodø vil derfor naturlig dreie seg mer om hvordan tjenesteytingene skal organiseres og utøves.

Gildeskål kommune har gjennom Salten regionråd fått utarbeidet en mulighetsstudie for Salten med BDO som utreder. Temaene som er utredet er:

- Tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse
- Samfunns og næringsutvikling
- Lokaldemokrati
- Økonomi

Det er også laget en sluttrapport med anbefaling om valg. BDO konkluderer med at alternativet Stor-Salten (alle 9 kommunene slås sammen til en) er det alternativet som best oppfyller regjeringens mål med reformen. BDO vurderer det også slik at i Salten er det bare Bodø kommune som har muligheten til å håndtere fremtidens utfordringer alene. Etter BDOs vurdering kan altså ikke Gildeskål kommune klare å stå alene i fremtiden.

BDOs utredninger viser at alle tjenester som leveres til person må leveres lokalt. Dette er i det vesentlige helse og undervisningstjenester. Det betyr at alle tjenester fra fødsel via

barnehage og skole til en verdig avslutning av livet i en sykehjemsavdeling, skal leveres der folk bor. For å styre dette kreves administrasjon og ledelse. Dette vil også i stor grad måtte være lokalt med noen unntak. For å styre disse tjenestene politisk foreslås det å ta i bruk bestemmelsene i kommunelovens § 12 om kommunedelsutvalg, dette må utredes nærmere. Men i sin ytterste konsekvens kan et slikt utvalg for Gildeskål, være likt dagens kommunestyre med tilnærmet samme myndighet. Med bakgrunn i det de politiske partiene i Gildeskål tidligere har uttalt om sammenslåing, antar rådmannen at drøftinger om bruken av kommunelovens § 12 og hvilken myndighet et kommunedelsutvalg skal ha vil bli svært sentralt.

Salten Regionråd har behandlet sluttrapporten fra BDO og tatt denne til orientering i møte 24-25 september og oversendt dette til kommunene for videre behandling. Disse dokumentene følger som vedlegg til denne saken. Foreløpig som en orientering.

Når BDO nå konkluderer med at alle kommunene i Salten bør slå seg sammen oppfatter ikke rådmannen at dette endrer innholdet i kommunestyrets vedtak i sak 42/14. Selv om flere kommuner i Salten skulle ønske å slå seg sammen med Bodø er det fortsatt Bodø som er alternativet for Gildeskål.

Bodø kommune var aktive våren og sommeren 2015 og inviterte kommunene i Salten til dialogmøter. Bodø kommune ønsket å avklare hvilke kommuner som eventuelt arbeidet med et alternativ der Bodø inngikk. Bodø hadde som følge av dette en egen sesjon om temaet på Salten regionrådsmøte i Saltstraumen i juni 2015. Etter dette har det vært liten aktivitet fordi ingen kommuner på det tidspunktet var tydelige på et retningsvalg. Hovedinntrykket gjennom sommeren var at kommunene ønsket 0-alternativet. I forbindelse med at BDO la frem sin sluttrapport på Salten regionrådsmøte den 24-25 september kom det frem at 3- 4 av Salten kommunene allikevel, med ulik begrunnelse, arbeider med spørsmålet om å slå seg sammen med Bodø.

For Gildeskål sin del har det vært liten, om noen, aktivitet knyttet til Bodøalternativet siden tidlig våren 2015. Rådmannen er av den oppfatning at Gildeskål kommune nå bør ta opp igjen samtale med Bodø kommune. Dersom flere kommuner ønsker å slå seg sammen med Bodø og disse forhandler med Bodø og finner løsninger på sine spørsmål, vil rådmannen tro at det blir vanskelig for Gildeskål å få til vesentlig andre eller nye løsninger om Gildeskål skulle komme sent inn i denne prosessen. Kommunestyret har allerede satt ned et forhandlingsutvalg i sak 62/14 og vedtatt mandat for dette forhandlingsutvalget. Det er derfor ikke nødvendig med noe ytterligere saksbehandling for å komme i gang med dialog/forhandlinger med Bodø kommune.

Dersom Gildeskål kommer i dialog med Bodø nå og finner løsninger på de spørsmål som er tatt opp i Gildeskål erklæringen (k-styresak 62/14) vil ikke dette påvirke utredningen av vårt eget 0-alternativ.

0-alternativet

På selvstendig grunnlag og uten hensyntagen til pågående dialog/forhandlinger med Bodø kommune skal rådmannen med hjemmel i kommunelovens § 23 pkt 2 utrede spørsmålet om Gildeskål kommune skal møte fremtiden som selvstendig kommune som nå, eller inngå som del i en større kommune.

Det vil være naturlig å hente grunnlaget for disse vurderinger i det arbeidet BDO har gjort og holde dette opp mot analyser Gildeskål kommune gjør for egen del. I slike analyser vil man få frem informasjon om lokale forhold som BDO ikke har tatt med i sin rapport, eller rådmannen

tolker dataene i rapporten annerledes og kommer frem til et annet resultat enn BDO. Samtidig må dette vurderes i forhold til de 10 kriteriene for god kommunestruktur Ekspertutvalgets sluttrapport viser til.

Videre er 0-alternativet sterkt avhengig av to forhold – økonomi og samferdsel.

Foreløpig finnes det ikke opplysninger om disse to områdene. En utredning om 0-alternativet måtte derfor bygget på at rådmannen tok forutsetninger om hvordan de økonomiske overføringene fra staten til kommunene ville bli og hvordan Nordland fylkeskommune ville prioriteret samferdsel i vår region i fremtiden.

Dette vil samlet sett være svært krevende. Presisjonen i en slik utredning blir etter rådmannens vurdering for svak og utredningen vil være dårlig egnet som beslutningsgrunnlag for et så viktig spørsmål som det her er snakk om.

Disse områdene er ikke spesielle for Gildeskål og rådmannen antar at siden så mange kommuner reelt hindres i å utrede sitt eget 0-alternativ er dette en viktig årsak til at regjeringen nå har sagt at de vil sende det nye inntektssystemet ut på høring ett år tidligere enn først varslet.

Bodøregionen som arbeidsmarked omfatter Gildeskål kommune. Dersom Gildeskål reelt skal inngå i en felles arbeids og også bo-region med Bodø er arbeidsreiser vesentlig. Rådmannen forutsetter her at det er snakk om dagpendling og det er igjen avhengig av samferdsel langs vei og på sjø.

Samferdsel styres av fylkeskommunene. Fylkeskommunene er ikke omfattet av kommunereformen på det nåværende tidspunkt slik som kommunene. I et utredningsperspektiv ville det vært noe enklere å ta forutsetninger om samferdsel enn om inntektssystemet. Dette fordi samferdsel er noe vi har hatt dialog med Nordland fylkeskommune om i svært mange år og vi sitter på mye kunnskap om temaet samtidig som våre behov for både sjø- og landtransport henger nøye sammen med vårt eget planverk (kommuneplanen samfunnsdelen).

BDO har i sine utredninger sagt at samferdselsspørsmålet må søkes løst i den nye Saltenkommunen. I Gildeskålerklæringen er dette også et eget punkt. Samferdsel vil derfor være et eget tema i dialogmøter med Bodø kommune.

0-alternativet, veien videre som selvstendig kommune, er sterkt knyttet til den økonomiske utviklingen og vår tjenesteproduksjon. Rådmannen har derfor lagt opp til en endring i budsjettarbeidet for 2016 i forhold til tidligere år. Når rådmannen legger frem budsjettet for 2016 vil dette budsjettåret være det første året i en økonomiplan som går frem til 2019. I arbeidet med dette budsjettet har rådmannen vurdert virkningen av aktiviteten i 2016 på de etterfølgende årene i planen. Hele økonomiplanen er koblet opp mot kommuneplanen og da særlig samfunnsdelen. Politikken i Gildeskål er godt orientert gjennom tidligere utredninger og kommunens egne prosjekter om kostnadene ved tjenestestrukturen i kommunen. Det bør neppe komme overraskende på noen at denne strukturen fører til at budsjettene spesielt innen skole/oppvekst og omsorg har betydelig risiko da alle reserver er brukt og driften er lagt på et minimum, samtidig som kommunens inntekspotensiale i det vesentlige er brukt. Kommunestyrets budsjettvedtak vil derfor gi et tydelig signal på viljen til å fortsette som egen kommune. Samtidig vil vedtaket bidra til en avklaring av kommunens evne til å stå alene.

Rådmannen har over redegjort for at inntektssiden i sammenslåingsalternativet er kjent, mens inntektssiden i 0-alternativet er ukjent. For å kunne gi kommunestyret det beste grunnlaget for å velge retning er det rådmannens oppfatning at det er klokt å vente med å utrede 0-alternativet til inntektssiden er kjent. Noe som altså forventes å skje senere i løpet høsten 2015. Det betyr at kommunestyret kan forvente å få saken opp på første kommunestyremøte i 2016.

Folkeavstemming

Kommunestyret har vedtatt i sak 62/14 at det skal holdes en rådgivende folkeavstemming. Dette skal gjøres etter at vårt eget 0-alternativ er utredet og behandlet i kommunestyret og forhandlingene med Bodø er avsluttet. Den rådgivende folkeavstemmingen skal gjøres før kommunestyret gjør sitt endelige vedtak om hvilken retning kommunen skal velge. Vedtak om retning må gjøres i kommunestyret før sommeren 2016 for å følge planen i løp 2. Dette innebærer at resultatet av forhandlingene med Bodø må være klart en gang tidlig våren 2016. Dette er også et argument for å ta opp igjen dialogmøtene og forhandlingene med Bodø kommune nå allerede i november 2015.

Fremdriftsplan

Arbeidet med kommunereformen er omfattende og det foreligger mye dokumentasjon. Som dokumenter til saken er de viktigste dokumentene lagt ved denne saken om videre fremdrift. Dokumentene kan med fordel studeres nå selv om det ikke foreligger resultater fra vår egen utredning av 0-alternativet, eller forhandlingene med Bodø.

Regjeringen har opprettet en egen nettside www.kommunereform.no der det også finnes en mengde informasjon. En av valgmenyene her heter «verktøykasse». Den gir flere muligheter for å simulere virkning av sammenslåinger. Analysen av sammenslåing med Bodø som er vedlagt denne saken er gjort fra denne «verktøykassen». Det kan også simulere sammenslåing av alle kommunene i Salten slik BDO anbefaler. En slik analyse vil vise virkning av BDOs konklusjon.

Det er rådmannens håp at ved å legge frem all denne dokumentasjonen nå vil det lette arbeidspresset på politikken i Gildeskål kommune. Man får lenger tid til å sette seg inn i den omfattende bakgrunnsinformasjonen.

De tre elementene:

- Vår egen utredning av 0-alternativet
- Forhandlingsresultatet med Bodø
- Resultatet av folkeavstemmingen

vil sammen være grunnlaget i saken rådmannen legger frem sommeren 2016 der kommunestyret skal foreta sitt endelige valg om veien videre for Gildeskål kommune.

Rådmannens forslag til prosess kan settes opp slik:

Aktivitet	Tid
Forhandlingsutvalget gjenopptar arbeidet og tar aktivt tak i prosessen med Bodø kommune	November 2015
Rådmannen legger frem utredning om Gildeskål kommunes plass i ny kommunestruktur	Januar/februar 2016
Forhandlingsresultatet med Bodø blir	Mars/april 2016

klart	
Folkeavstemning i Gildeskål	April 2016
Kommunestyret avgjør retningsvalget	Juni 2016

Konklusjon:

Rådmannen legger frem sin utredning om 0-alternativet i januar/februar 2016 når virkningene av det nye inntektssystemet er kjent. Kommunenes forhandlingsutvalg trer i funksjon og tar opp igjen dialogen med Bodø kommune nå i november 2015. Forhandlingsutvalget legger frem resultatet av sitt arbeid i mars/april 2016 før det avholdes rådgivende folkeavstemning. Rådgivende folkeavstemning avholdes i april 2016. Kommunestyret behandler retningsvalget i juni 2016 og dette vil avgjøre om Gildeskål kommune skal møte fremtiden som egen selvstendig kommune eller ikke.

Arkivsaknr:	2015/1638
Arkivkode:	
Saksbehandler:	Helge D. Akerhaugen

Saksgang

Administrasjonsutvalget
Formannskapet
Kommunestyret

Møtedato

16.02.2016
16.02.2016
01.03.2016

Kommunereform, Intensjonsgrunnlag kommunesammenslåing

Rådmannens forslag til vedtak:

1. Gildeskål kommune vedtar vedlagte intensjonsgrunnlag som grunnlag for de videre forhandlinger om kommunesammenslåing.
2. Forhandlingene skal lede frem til en intensjonsavtale som legges frem til endelig behandling og vedtak om kommunesammenslåing eller ikke, i kommunestyrets møte den 23. juni 2016

Behandling i Administrasjonsutvalget - 16.02.2016:

Rådmannens forslag ble enstemmig vedtatt.

Administrasjonsutvalgets innstilling:

1. Gildeskål kommune vedtar vedlagte intensjonsgrunnlag som grunnlag for de videre forhandlinger om kommunesammenslåing.
2. Forhandlingene skal lede frem til en intensjonsavtale som legges frem til endelig behandling og vedtak om kommunesammenslåing eller ikke, i kommunestyrets møte den 23. juni 2016

Behandling i Formannskapet - 16.02.2016:

Rådmannens forslag ble enstemmig vedtatt:

Formannskapets innstilling:

1. Gildeskål kommune vedtar vedlagte intensjonsgrunnlag som grunnlag for de videre forhandlinger om kommunesammenslåing.
2. Forhandlingene skal lede frem til en intensjonsavtale som legges frem til endelig behandling og vedtak om kommunesammenslåing eller ikke, i kommunestyrets møte den 23. juni 2016

Behandling i Kommunestyret - 01.03.2016:

Formannskapets innstilling ble enstemmig vedtatt.

Kommunestyrets vedtak:

1. Gildeskål kommune vedtar vedlagte intensjonsgrunnlag som grunnlag for de videre forhandlinger om kommunesammenslåing.
2. Forhandlingene skal lede frem til en intensjonsavtale som legges frem til endelig behandling og vedtak om kommunesammenslåing eller ikke, i kommunestyrets møte den 23. juni 2016

Vedlegg

- 1 Kommunereform, Intensjonsgrunnlag kommunesammenslåing

Bakgrunn for saken:

Kommunestyret vedtok den 18.11.2015 i sak Kommunereform-Fremdriftsplan (arkivref 2015/1638) å ta opp igjen dialogen med Bodø kommune og legge frem resultatet av dette arbeidet i mars/april 2016 før rådgivende folkeavstemming.

Etter dette ble det opprettet kontakt mellom rådmennene for å planlegge det videre arbeidet. Det ble avklart med ordførerne at rådmennene skulle utarbeide et intensjonsgrunnlag.

Intensjonsgrunnlaget som foreligger er en samlet beskrivelse av utvalgte samfunnsområder for kommunene Steigen, Røst, Saltdal, Gildeskål, Rødøy og Bodø kommuner. Intensjonsgrunnlaget skal danne grunnlag for videre dialog mellom kommunene om en felles intensjonsavtale om sammenslåing før 1. juli 2016. Arbeidet med intensjonsgrunnlaget er gjort i samarbeid mellom administrasjonene i de seks kommunene. Bodø kommune har hatt sekretærrollen og ansvaret for å sy sammen dokumentet. Rådmannen i Gildeskål har selv deltatt i arbeidet og sørget for at tidligere vedtak i kommunestyret, herunder «Gildeskålerklæringen» er innarbeidet i intensjonsgrunnlaget.

Vurdering:

En ny «Ytre Salten» kommune vil ha et areal på til sammen 6 007 km². Det ville gjøre den nye kommunen til den nest største kommunen i landet i areal målt mot dagens kommunestørrelser. Den nye kommunen vil bli den 11. største i landet målt mot innbyggertallene i dagens kommuner. Befolkningstall i den nye kommunen er 60 894 per 1.januar 2015, og kommunen vil ha en forventet vekst i befolkningen på linje med landsgjennomsnittet de nærmeste årene.

I en så stor kommune med mange øyer, fjorder og lange avstander er samferdsel identifisert som en av de viktigste utfordringene. Gode kommunikasjoner mellom kommunesentret Bodø og omlandet blir meget viktig.

Kommunene har en næringsstruktur som passer godt sammen. Det ligger et stort potensiale for videreutvikling av store næringer som landbruk, fiskeri og havbruk både på produksjon, logistikk, forskning og utvikling. Den nye kommunen har store naturressurser, en sterk industri, ren miljøvennlig kraft, gode sikkerhet- og beredskapsfunksjoner og forskningsmiljøer.

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. Valg av løsninger vil være tema i de senere samtale om en eventuell intensjonsavtale.

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. I samtale om en eventuell intensjonsavtale om sammenslåing vil det ligge store muligheter og utfordringer. De vedtakene som skal fattes innen 1. juli 2016 behøver i utgangspunktet kun omhandle hvilke kommuner en ønsker å slå seg sammen med. Det er ikke nødvendig å ta stilling til navn på den nye kommunen eller andre tema.

Intensjonsavtalene bør likevel tydeliggjøre fra politisk hold hvorfor man ønsker sammenslåing og hva man vil oppnå med dette. Videre bør det beskrives hvor kommunesentret skal være, hvordan kommunale tjenester skal styrkes, hvordan ulike kommunale funksjoner skal lokaliseres og hvordan ansatte og innbyggere skal håndteres i prosessen.

Konklusjon:

Vedlagte intensjonsgrunnlag er et godt grunnlag for de videre forhandlinger om kommunesammenslåing og en endelig intensjonsavtale. Intensjonsgrunnlaget består av en del som gir et samlet bilde av hvordan en ny storkommune kan se ut. Det er også faktabasert del som viser hvordan kommunene ser ut i forhold til hverandre og virkningen når dette blir sammensatt til en ny storkommune.

Arkivsaknr:	2015/1638
Arkivkode:	
Saksbehandler:	Helge D. Akerhaugen

Saksgang

Formannskapet
Kommunestyret

Møtedato

08.06.2016
22.06.2016

Kommunereformen – Retningsvalg

Rådmannens forslag til vedtak:

Alternativ 1:

Gildeskål kommune skal bestå som egen selvstendig kommune.

Alternativ 2:

Gildeskål kommune skal slå seg sammen med Bodø kommune til en ny Bodø kommune.

Behandling i Formannskapet - 08.06.2016:

Ordfører Petter Jørgen Pedersen, Ap, fremmet følgende forslag til vedtak:

Gildeskål kommune skal bestå som egen selvstendig kommune.

Representant Walter Pedersen, H, fremmet følgende forslag til vedtak:

Gildeskål kommune skal slå seg sammen med Bodø kommune til en ny Bodø kommune.

Avstemming:

Forslag fra P.J. Pedersen: 4 stemmer

Forslag fra W. Pedersen: 1 stemme

Formannskapets innstilling:

Gildeskål kommune skal bestå som egen selvstendig kommune.

Behandling i Kommunestyret - 22.06.2016:

Representant Walter Pedersen, H, fremmet følgende forslag til vedtak:
Gildeskål kommune skal slå seg sammen med Bodø kommune til en ny Bodø kommune.

Avstemming:

Formannskapetets innstilling: 16 stemmer (7Ap, SV, 3Sp, 2Frp, V/Krf, 2H)

Forslag fra W. Pedersen: 1 stemme (H)

Kommunestyrets vedtak:

Gildeskål kommune skal bestå som egen selvstendig kommune.

Vedlegg

- 1 Referat fra møte med Gildeskål og Bodø kommuner 27.2.15 - kommunereform.
- 2 Særutskrift Kommunereform - Fremdriftsplan, kst 181115
- 3 Kommunereformrapport Gildeskål - Bodø
- 4 Salten Regionråd Vedtak SR sak 3015
- 5 BDO Utredningsnotat A 160915
- 6 BDO Utredningsnotat B 170615
- 7 BDO Utredningsnotat C 170615
- 8 BDO Utredningsnotat D 170615
- 9 BDO Sluttrapport med konklusjoner 160915
- 10 BDO Presentasjon av sluttrapport 240915
- 11 Ekspertutvalgets sluttrapport - God kommunestruktur (H-2333 B) des.14
- 12 Stortingsmelding 14. Nye oppgaver til større kommuner (2014-2015)
- 13 Kommuneprotosisjonen S95 Kommunereformen, K-styret sak 42/14
- 14 Kommunereform - "Gildeskål erklæringen" K-styret sak 62/14
- 15 Brev fra KMD oktober 2015
- 16 Notat fra drøftingsmøte Meløy, Gildeskål og Rødøy 260116
- 17 Særutskrift Kommunereform, Intensjonsgrunnlag kommunesammenslåing, kst 010316
- 18 Kommunereform, Intensjonsgrunnlag kommunesammenslåing
- 19 Særutskrift Kommunereformen, Rådmannens vurdering av 0-alternativet, kst 010316
- 20 Kommunereformen, Rådmannens vurdering av 0-alternativet, vedlegg til kst 010315
- 21 Referat møte forhandlingsutvalg 8. april 2016
- 23 Særutskrift Kommunereformen, Rådmannens vurdering av 0-alternativet - tilleggssak, kst 190516

23 Intensjonsavtale Bodø, Saltdal, Steigen, Gildeskål, Værøy, Røst, Rødøy

24 Valgstyrets protokoll Rådgivende folkeavstemming kommunestruktur

Bakgrunn for saken:

Det er besluttet av regjeringen å gjennomføre en kommunereform. Stortinget har stilt seg bak dette. I arbeidet med kommunereformen er det stilt en del krav til hva kommunene skal gjøre. Gildeskål kommune har gjennomført alle de tiltak og prosess skritt som regjeringen har lagt opp til at kommunene skal gjøre.

Gildeskål kommune gjorde allerede i juni 2014 det viktige retningsvalget. Kommunestyret bestemte da at dersom Gildeskål kommune skulle slå seg sammen med en annen kommune skulle det være med Bodø. Det ble gjennomført en omfattende prosess der de politiske partier hver for seg laget en oversikt over hva de mente var de viktigste momentene kommunen skulle ha med i en prosess med sammenslåing med Bodø. Dette ble sammenfattet og senere kalt Gildeskål erklæringen.

Gjennom Salten regionråd deltok Gildeskål kommune i et stort arbeid der det ble vurdert å slå alle de 9 Saltenkommunene sammen, dette arbeidet er senere kalt BDO-rapporten. Denne rapporten er dels orientert om i kommunestyret og dels brukt som sammenligning i rådmannens utredning av 0-alternativet.

Formannskapet i Gildeskål kommune har deltatt i et felles formannskapsmøte i januar 2016 med Meløy og Rødøy kommune for å finne ut om det var grunnlag for også å vurdere dette alternativet. Formannskapet vurderte det slik at de ville følge kommunestyrets vedtak fra 2014 og ikke gjøre en utredning om Meløy/Rødøy alternativet.

Rådmannen har levert sin utredning av 0-alternativet. Dette er en vurdering av kommunens evne til å stå alene inn i fremtiden i forhold til de 10 kriteriene det regjeringsoppnevnte ekspertutvalget anbefalte som vurderingskriterier for en kommunes evne til å oppfylle de fire rollene en kommune har. Rådmannens konklusjon er at Gildeskål kommune kan stå alene inn i fremtiden.

Gildeskål kommunestyre har oppnevnt et forhandlingsutvalg bestående av formannskapet og de partiene i kommunestyret som ikke er i formannskapet og de ansattes organisasjoner. Dette forhandlingsutvalget har gjennomført forhandlinger om kommunesammenslåing med Bodø og 5 andre kommuner. Resultatet av disse forhandlingene er at det foreligger en signert intensjonsavtale og en politisk plattform for en ny kommune. Det er også utarbeidet et intensjonsgrunnlag til den politiske plattformen. Da det ble kjent at også flere kommuner ønsket å vurdere om de skulle slå seg sammen med Bodø kommune fremmet rådmannen en sak for å få avklart om dette påvirket Gildeskål kommunestyret sitt vedtak fra 2014. Kommunestyret bekreftet at det fortsatt var Bodø kommune som var det eneste alternativet, selv om også andre kommuner slo seg sammen med Bodø kommune samtidig.

Kommunen har fortløpende orientert innbyggerne om prosessen. Alle saksfremlegg og alle dokumenter er lagt ut på kommunens hjemmeside og det er orientert via Facebook.

Kommunen har etter at intensjonsavtalen ble ferdig gjennomført fem folkemøter. På folkemøtene har det blitt redegjort for 0-alternativet og den politiske plattformen i intensjonsavtalen. Innbyggerne har fått anledning til å stille spørsmål og komme med alle typer av synspunkter. Alle de politiske partiene har deltatt på folkemøtene og gitt sitt syn på saken.

Kommunen avholder også folkeavstemming. Resultatet av denne er ikke kjent når denne saken skrives. Men resultatet av folkeavstemmingen vil være kjent før formannskapet behandler saken.

Kommunestyret skal fatte et vedtak om sammenslåing eller ikke innen 30. juni 2016 og saken legges nå frem for politisk behandling og endelig avgjørelse innen fristen.

Vurdering:

Gildeskål kommune har arbeidet med denne prosessen i nærmere to år. Det har blitt gjennomført flere prosesser på mange arenaer. Det finnes en betydelig mengde analyser og dokumentasjon som løpende er blitt offentliggjort. Rådmannen tør påstå at saken er tilstrekkelig opplyst og moden for en avgjørelse i kommunestyret.

Kommunestyret kan enten beslutte at Gildeskål kommune skal fortsette som egen selvstendig kommune eller beslutte at Gildeskål kommune skal slå seg sammen med Bodø kommune. Rådmannen har derfor foreslått to alternative vedtak i denne saken.

Konklusjon:

Gildeskål kommune skal fatte et vedtak om retningsvalg. Det er kun to alternativer og rådmannen har derfor beskrevet to alternative forslag til vedtak.



Arkivsaknr:	2015/1638
Arkivkode:	
Saksbehandler:	Helge D. Akerhaugen

Saksgang

Formannskapet
Kommunestyret

Møtedato

03.05.2016
19.05.2016

Kommunereformen, Rådmannens vurdering av 0-alternativet - tilleggssak

Rådmannens forslag til vedtak:

1. Rådmannens utredning av 0-alternativet tas til etterretning.
2. 0-alternativet vurderes opp mot intensjonsgrunnlaget og senere intensjonsavtale med Bodø kommune før Gildeskål kommune gjør sitt endelige retningsvalg i kommunestyremøtet den 23. juni 2016

Behandling i Formannskapet - 03.05.2016:

Rådmannens forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

Formannskapets vedtak:

1. Rådmannens utredning av 0-alternativet tas til etterretning.
2. 0-alternativet vurderes opp mot intensjonsgrunnlaget og senere intensjonsavtale med Bodø kommune før Gildeskål kommune gjør sitt endelige retningsvalg i kommunestyremøtet den 23. juni 2016

Behandling i Kommunestyret - 19.05.2016:

Representanten Silje Nordgård fremmet følgende forslag på vegne av Ap/Frp:

Rådmannens vurdering av 0-alternativet tas til orientering.

Forslaget til Nordgård ble enstemmig vedtatt.

Kommunestyrets vedtak:

Rådmannens vurdering av 0-alternativet tas til orientering.

Vedlegg

1 Kommunereformen, Rådmannens vurdering av 0-alternativet

Bakgrunn for saken:

I forbindelse med kommunereformen er det stilt krav til kommunene om hvilke aktiviteter som skal gjennomføres innen 1.juli 2016. En av disse aktivitetene er at rådmannen skal gjøre en egenvurdering av kommunens evne til å stå alene i fremtiden. Denne utredningen er kalt 0-alternativet. Rådmannen i Gildeskål har gjennom arbeidet med kommunereformen flere ganger lagt frem flere saker og holdt kommunestyret orientert om arbeid og utvikling. Relevant for dette saksfremlegget er sak 69/15. I den saken varslet rådmannen at 0-alternativet ville bli lagt frem til politisk behandling i januar/februar 2016 i tråd med fremdriftsplanen i kommunereformarbeidet.

Rådmannen utredet 0-alternativet og la dette frem for politisk behandling i februar 2016 med slik innstilling.

- 1. Rådmannens utredning av 0-alternativet tas til etterretning.*
- 2. 0-alternativet vurderes opp mot intensjonsgrunnlaget og senere intensjonsavtale med Bodø kommune før Gildeskål kommune gjør sitt endelige retningsvalg i kommunestyremøtet den 23. juni 2016*

Saken ble behandlet i administrasjonsutvalget den 16. februar og i formannskapet den 16. februar. Vedtakene i disse to utvalgene var i tråd med innstillingen og enstemmige.

Da saken kom til kommunestyret i sak nr 2/16 ble følgende vedtak fattet:

Representant Silje Nordgård, Ap, fremmet følgende forslag til vedtak:

Saken sendes tilbake til ett utvidet formannskap til endelig avgjørelse.

Det utarbeides ett dokument til på 0-alternativ for Gildeskål, hvor følgende legges til grunn: - SSBs befolkningsutvikling medium - Dagens tjenestestruktur opprettholdes

Avstemming: Formannskapetets innstilling: 0 stemmer Forslag fra Nordgård: 17 stemmer

Denne saken redegjør for hvordan de to spørsmålene som følger av kommunestyrets vedtak i sak 2/16 den 1. mars 2016 påvirker rådmannens konklusjoner i utredningen om 0-alternativet.

Vurdering:

Vedtaket tar opp to forhold:

Befolkningsprognose

Dagens tjenestestruktur skal opprettholdes

I det følgende blir disse to forholdene drøftet.

Befolkningsprognose:

Befolkningsutviklingen er beskrevet i kapittelet om økonomisk soliditet (kap 5 s 14 og 15).

Det er ikke gjort noen egen vurderinger av befolkningsutviklingen for 0-alternativet.

Befolkningsprognosen i 0-alternativet er den samme som i kommunens økonomiplan, vedtatt av kommunestyret 10. desember 2015. Dette står også tydelig i rådmannens 0-alternativ på s 15 «*Prognoser på befolkningsutvikling, næringsutvikling og øvrige mål i økonomiplan 2016-2019 er i samsvar med kommunens kommuneplan, samfunnsdel og arealdel for perioden 2016-2027.*»

Kap 5 bygger i det alt vesentlige på kommunens økonomiplan. Der fremgår det at kommunen har en økonomi til å klare seg alene også hensyntatt de varslede endringer i nytt inntektssystem.

I økonomiplanen har rådmannen lagt til grunn SSBs prognose for høy folketallsutvikling. Dette er gjort fordi med høy folketallsutvikling skal kommune ha 2044 innbyggere per 2018 og kommunen har per 01.01.2016 2043 innbyggere. Kommunen ligger i 2016 dermed likt med SSBs prognose for 2018, to år før.

Tabell endret innbyggertall fra høy prognose til medium prognose:

År	2016	2017	2018	2019
Endring folketall	-10 personer	-19 personer	-22 personer	-36 personer

Fra debatten i kommunestyret ble det også reist kritikk mot rådmannens økning i befolkningen som følge av næringsetableringer i Sundsfjorden. Denne kritikken ble ikke gjentatt i vedtaket, men for fullstendighetens skyld velger rådmannen å forklare dette punktet også.

I økonomiplanen er det også lagt til grunn endringer i befolkningen som følge av egen lokal kunnskap (økonomiplanen kap 4.2 s 9). Gjennom selskapet Salten Havbrukspark AS (SHP) har kommunen lagt ned mye arbeid og penger for å få til næringsutvikling i Sundsfjorden. Kommunen har blitt orientert av SHP om forventet utvikling i næringsetableringer og mulige arbeidsplasser. Våren og høsten 2015 ble kommunen orientert om planer og forventet

utvikling. Disse opplysningene ble brukt som grunnlag for budsjettet og økonomiplanen. Kommunen har derfor i investeringsbudsjettet (2016-2019) budsjettet med totalt 17,6 MNOK i investeringer i tråd med planene SHP har orientert kommunen om.

Kommunen ble orientert om at det kunne ventes etableringer som ville gi 60 nye arbeidsplasser. I tråd med kommunens samfunnsplan skal dette da gi ca. 180 innbyggere. Rådmannen justerte dette anslaget i budsjettet ned til 150 innbyggere som igjen tilsvarer 50 arbeidsplasser. Slike anslag er usikre og det var avgjørende for rådmannen å ikke foreslå økninger i driftsbudsjettet eller andre investeringer som følge av denne befolkningsveksten. Vekst i befolkningen medfører økte inntekter, men også økte utgifter til blant annet skole og barnehage. I rådmannens forslag til økonomiplan ble derfor denne veksten kanalisert til Nygård. På Nygård er det ledig kapasitet i skole og barnehage i tillegg til at det finnes et stort antall ledige boligtomter og areal regulert til boligformål. I økonomiplanen er det derfor budsjettet med vekst i innbyggere, som medfører økte inntekter. Det er samtidig ikke budsjettet med økte utgifter fordi det er ledig kapasitet den første perioden. Dersom innbyggerveksten kommer får kommunen nye inntekter til å ta nye utgifter. I økonomiplanen er dette forskjøvet slik at inntektene kommer årene før det tas inn nye utgifter. Dette er en realistisk budsjettering. Dersom inntektene kommer er det penger til å finansiere nye utgifter. Dersom inntektene ikke kommer blir det heller ingen utgifter.

For konklusjonen i 0-alternativet betyr denne lokalt vurderte innbyggerveksten, som følge av næringsetableringer i Sundsfjorden, ingen ting.

Kommunen er svært aktiv i sin næringsutvikling og satser ikke ensidig på etableringer i Sundsfjorden. Det arbeides løpende med å få til etableringer andre steder i kommunen. I dette arbeidet er det også lagt til grunn at slike etableringer skjer på de områdene i kommunen der det er nærhet til skoler og barnehager med kapasitet. Kommunen legger fortsatt til grunn at inntektene skal komme før nye utgifter blir budsjettet.

Befolkningen og sammensetning i befolkningen er det viktigste grunnlaget i inntektssystemet og påvirker hvor mye kommunen får i overføringer fra staten og beregninger av skatteinntektene.

Tabellen nedenfor viser endringen i overføringen fra inntektssystemet dersom SSBs middels prognose for befolkningsutvikling legges til grunn for overføringene.

Tabell endring inntektssystemet:

År	2016	2017	2018	2019
Endring inntektssystemet	0,-	-2 200 000	- 2 100 000	- 3 600 000

Ikke overraskende gir dette lavere inntekter. I økonomiplanen kap 10.2 s 36 vises utviklingen i netto driftsresultat i hele planperioden. Det fremgår av beløpene over at de ikke er store nok til at det påvirker konklusjonen i 0-alternativet.

I rådmannens utredning av 0-alternativet er det ikke gjort nye beregninger hverken av befolkningsutvikling eller økonomiske forhold, med ett unntak. Endringene i inntektssystemet var ikke kjent da budsjettet for 2016 og økonomiplan 2016-2019 ble behandlet 10. desember 2015. Derfor er dette forholdet spesielt vurdert i 0-alternativet. Det fremgår av drøftingen her (kap 5 s 14) at dette ikke har betydning for konklusjonen.

Rådmannen vil spesielt påpeke at i 0-alternativet er alle økonomiske beregninger, inkludert befolkningsprognose, hentet fra kommunens økonomiplan som igjen bygger på målene i

kommunens samfunnsplan. Økonomiplanen og budsjettet for 2016 ble enstemmig vedtatt av kommunestyret den 10. desember 2015.

Dagens tjenestestruktur:

Rådmannens 0-alternativ bygger på dagens tjenestestruktur. 0-alternativet forutsetter ikke at tjenestestrukturen skal endres. I utredningen går det frem at dagens tjenestestruktur er politisk vedtatt, men at det politisk kan vedtas en annen tjenestestruktur dersom man ønsker å bedre kommunens økonomi. I tillegg sier utredningen at det ikke vil være en krevende forprosess for å endre tjenestestrukturen, fordi dette allerede er utredet og det kreves kun et vedtak for å starte gjennomføringen.

Rådmannen har pekt på denne politiske muligheten særlig to steder i utredningen. I kapittelet om effektiv tjenesteproduksjon (kap 4 s 12) drøfter rådmannen stordriftsfordeler ved en kommunesammenslåing. Her peker rådmannen på at Gildeskål selv kan oppnå en slik stordriftsfordel, dog i mindre skala, ved å gjennomføre strukturendringer selv. Rådmannen mener med dette at det faktisk ligger en trygghet eller potensiale, i den strukturen man har i dag og at dette potensiale kan tas ut dersom det er politisk vilje til det.

Det andre stedet det er pekt på kommunens struktur er i kapittelet om økonomisk soliditet (kap 5 s 15) Argumentasjonen her er også knyttet til den trygghet eller potensiale som ligger i dagens struktur og at man har en ubenyttet mulighet for å bedre økonomien dersom politikken ønsker å gjøre andre prioriteringer enn de som ligger i dagens struktur.

Rådmannens 0-alternativ bygger på at dagens tjenestestruktur fortsetter inn i fremtiden. Samtidig peker rådmannen på at det finnes et potensiale for å bedre økonomien ved å endre strukturen. Dette gjør at rådmannens konklusjon står på enda tryggere grunn enn den ville gjort om dette potensialet ikke fantes.

Konklusjon:

Det er redegjort for hvordan befolkningsutviklingen er behandlet i 0-alternativet. Konklusjonen er at alle data og øvrig informasjon om dette er hentet direkte og i realiteten er sitat fra kommunens vedtatte økonomiplan. Økonomiplanen ble enstemmig vedtatt av kommunestyret den 10. desember 2015. Det er videre redegjort for at dersom SSBs medium prognose for befolkningsutvikling blir lagt til grunn, isteden for høy prognose, vil dette ikke påvirke rådmannens konklusjon i 0-alternativet.

Det er redegjort for hvordan kommunens tjenestestruktur er behandlet og omtalt i rådmannens utredning av 0-alternativet. Konklusjonen i Rådmannens 0-alternativ legger til grunn at dagens tjenestestruktur opprettholdes. Flere steder i 0-alternativet er det pekt på det potensialet som ligger i å endre tjenestestrukturen og at dette oppfattes som en sikkerhet og dermed styrker konklusjonen om at kommune kan stå alene.

Arkivsaknr:	2015/1638
Arkivkode:	
Saksbehandler:	Helge D. Akerhaugen

Saksgang

Administrasjonsutvalget
Formannskapet
Kommunestyret

Møtedato

16.02.2016
16.02.2016
01.03.2016

Kommunereformen, Rådmannens vurdering av 0-alternativet

Rådmannens forslag til vedtak:

1. Rådmannens utredning av 0-alternativet tas til etterretning.
2. 0-alternativet vurderes opp mot intensjonsgrunnlaget og senere intensjonsavtale med Bodø kommune før Gildeskål kommune gjør sitt endelige retningsvalg i kommunestyremøtet den 23. juni 2016

Behandling i Administrasjonsutvalget - 16.02.2016:

Rådmannens forslag ble enstemmig vedtatt.

Administrasjonsutvalgets innstilling:

1. Rådmannens utredning av 0-alternativet tas til etterretning.
2. 0-alternativet vurderes opp mot intensjonsgrunnlaget og senere intensjonsavtale med Bodø kommune før Gildeskål kommune gjør sitt endelige retningsvalg i kommunestyremøtet den 23. juni 2016

Behandling i Formannskapet - 16.02.2016:

Rådmannens forslag ble enstemmig vedtatt.

Formannskapetets innstilling:

1. Rådmannens utredning av 0-alternativet tas til etterretning.
2. 0-alternativet vurderes opp mot intensjonsgrunnlaget og senere intensjonsavtale med Bodø kommune før Gildeskål kommune gjør sitt endelige retningsvalg i kommunestyremøtet den 23. juni 2016

Behandling i Kommunestyret - 01.03.2016:

Representant Silje Nordgård, Ap, fremmet følgende forslag til vedtak:

Saken sendes tilbake til ett utvidet formannskap til endelig avgjørelse. Det utarbeides ett dokument til på 0-alternativ for Gildeskål, hvor følgende legges til grunn:

- SSBs befolkningsutvikling medium
- Dagens tjenestestruktur opprettholdes

Avstemming:

Formannskapetets innstilling: 0 stemmer

Forslag fra Nordgård: 17 stemmer

Kommunestyrets vedtak:

Saken sendes tilbake til ett utvidet formannskap til endelig avgjørelse. Det utarbeides ett dokument til på 0-alternativ for Gildeskål, hvor følgende legges til grunn:

- SSBs befolkningsutvikling medium
- Dagens tjenestestruktur opprettholdes

Vedlegg

- 1 Kommunereformen, Rådmannens vurdering av 0-alternativet

Bakgrunn for saken:

Stortinget har vedtatt at det skal gjennomføres en kommunereform. Rådmannen er gjennom kommunelovens § 23 nr. 2 pålagt å utrede sak om kommunereform i Gildeskål og legge denne frem til politisk behandling.

Denne utredningen er utredning av 0-alternativet, altså om Gildeskål kommune kan stå alene i fremtiden eller bør slå seg sammen med en annen kommune. Skal Gildeskål kommune slå seg sammen med en annen kommune så har kommunestyret vedtatt at det skal være med Bodø kommune.

Vurdering:

Gildeskål kommune skal ta en beslutning om den vil stå alene inn i fremtiden og dette i et 30-40 års perspektiv. Rådmannens vurdering er at ikke alle kriteriene som legges til grunn for å vurdere dette fra ekspertutvalgets side, er like viktige når kommunestyret skal avgjøre spørsmålet. Etter rådmannens syn er det følgende kriterier som må tillegges avgjørende vekt:

1. Kriterium 5 - økonomisk soliditet
2. Kriterium 2 - relevant kompetanse
3. Kriterium 1 - tilstrekkelig kapasitet

De øvrige kriteriene er også viktige, men her har kommunen stor påvirkningskraft selv, da disse kriteriene er nært knyttet til den politiske viljen lokalt til faktisk å gjøre de grep som skal til for å bestå som liten kommune, og utvikle denne rollen i en regional sammenheng.

Økonomisk soliditet:

Gildeskål kommune har innbyggervækst og ligger foran SSBs prognoser. Kommunen har finansielle muskler til både å drive aktiv næringsutvikling og foreta store investeringer langt inn i fremtiden. Gildeskål har en økonomi som finansierer et absolutt akseptabelt tjenestenivå med gode kvaliteter. Det er mulig, med politiske grep, å stramme opp driften gjennom strukturelle endringer. Dette er endringer som allerede er utredet, men ikke gjennomført. Prognosene for fremtiden, også hensyntatt nytt inntektssystem, tilsier at Gildeskål har økonomisk soliditet til å stå alene.

Relevant kompetanse:

Gildeskål kommune er rimelig ajour med alt pliktig planverk inkludert kommuneplan. Rollen som samfunnsutvikler er godt i varetatt. Det fremlegges gode beslutningsgrunnlag for politisk behandling. Kommunen klarer også i de fleste tilfeller å tiltrekke seg god og relevant kompetanse. Kommunen kan allikevel ikke forventes å utvikle større fagmiljøer på alle områder. Administrative ressurser er samtidig et politisk spørsmål og ressursen kan raskt bedres dersom politikken ønsker å styrke denne. Kommunen har relevant kompetanse til å møte fremtiden som egen kommune.

Dersom kommunen velger å stå alene er det ikke sannsynlig at kommunen får tilført nye oppgaver av særlig omfang. Det er derfor heller ikke sannsynlig at dette vil påføre kommunen nye utgifter eller utfordringer knyttet til å skaffe relevant kompetanse.

Tilstrekkelig kapasitet:

Rådmannen mener at utfordringene på kapasitet er et resultat av politiske valg de senere år. Kommunen har den nødvendige kapasitet, men den er knapp, og ting tar i noen sammenhenger lenger tid enn ønskelig. Det betyr at situasjonen kan endres ved en annen og ny politisk prioritering. Ved å opprettholde viktige kommunale samarbeid og kjøp av tjenester som i dag, vil kommunen kunne stå alene dersom det er politisk vilje til å prioritere administrative ressurser, for å opprettholde en tilstrekkelig kapasitet til å løse oppgavene på en effektiv og god måte i et lengre perspektiv.

Konklusjon:

Rådmannens konklusjon er at Gildeskål kommune kan fortsette inn i fremtiden som selvstendig kommune. Dersom kommunen velger å være selvstendig betyr det at kommunen i det alt vesentlige fortsetter som nå. Et slikt valg betyr samtidig at kommunen velger bort å være del av en større drivende regional kraft, som en storkommune vil være, og derigjennom avstår fra å bidra i en utvikling vi i dag hverken kjenner betydningen eller omfanget av.

Dette 0-alternativet vurderes opp mot intensjonsgrunnlaget og senere intensjonsavtale med Bodø kommune før Gildeskål kommune gjør sitt endelige retningsvalg i kommunestyremøtet den 23. juni 2016.



Rådgivende folkeavstemming Kommunestruktur 2016

Valgprotokoll for Valgstyret

Administrative forhold:

Valgstyrets medlemmer:

Navn	Funksjon
Petter Jørgen Pedersen, Ap	Leder
Thrond Gjelseth, Frp	Nestleder
Silje Nordgård, Ap	Medlem
Svein Eggesvik, Sp	Medlem
Walter Pedersen, H	Medlem

Valgstyrets sekretær: Svanhild Lind

Valgtidspunkt:

Sted	Dato	Tid
Servicekontoret	26.05.2016	11.00-15.30
	27.05.2016-03.06.2016	08.00-15.30
Storvik oppvekstsenter	30.05.2016	16.30-20.00
GIBOS	31.05.2016	16.00-20.00
Nygårdsjøen oppvekstsenter	01.06.2016	16.30-20.00
Sørarnøy skole og barnehage	02.06.2016	16.30-19.30
Sandhornøy eldresenter	03.06.2016	16.30-20.00

Det var mulig for 16- og 17-åringer å stemme.

Det var mulig å sende inn brevstemme, med krav om kopi av identifikasjon og underskrift på en av konvoluttene.

Valgstyrets signaturer

Møteboken er godkjent av valgstyret den 08.06.2016

Valgstyrets Leder

Totalt mottatte stemmegivinger:

	Antall
Kryss i manntallet	831
Brevstemmer	21
Særskilt omslag-konvolutter	26
Sum mottatte stemmegivinger	878

Merknader:

Behandling av stemmegivinger:

Forkastelser	Antall kryss i manntallet	Antall brevstemmer	Antall i Særskilt omslag-konvolutter
Velgeren er ikke innført i manntallet i kommunen			2
Ikke mulig å identifisere velgeren		2	
Stemmeavgiften ikke avgitt i rett tid			
Stemmeavgiften var ikke levert rett stemmemottaker			
Noe tyder på at omslagskonvolutter har vært åpnet			
Stemmeavgiften kom for sent frem		2	
Velgeren har allerede fått godkjent en stemmegivning			
Sum forkastede stemmegivninger		2	2
Godkjente stemmegivninger	831	17	24

Merknader:

Valgstyret bestemte at alle stemmegivninger skulle godkjennes, også for de personene som ikke har vært bosatt i Norge i minst tre år. Tilsammen 19 personer ble innført i manntallet. 5 av personene som det var brukt særskilt omslag-konvolutter var innført i manntallet.

Behandling av stemmesedler:

Antall stemmesedler i urner, brevstemmer og Særskilt omslag-konvolutter

	Antall
Godkjente	874
Blanke	2
Totalt	876

Merknader:

De godkjente stemmesedlene i brevstemmene ble stemplet av Valgstyret. Ved kontroll av godkjente stemmegivninger og godkjente stemmesedler er det ett avvik. Dette skyldes sannsynligvis at det ikke var satt kryss i manntallet. Alle stemmesedlene i urnene var stemplet. Avviket har ingen vesentlig påvirkning av valgresultatet.

Behandling av tvilsomme stemmesedler:

	Antall
Antall tvilsomme stemmesedler	2
Seddelen mangler off. stempel	

Merknader:

I en konvolutt var det 3 like stemmesedler. Valgstyret godkjente den ene seddelen.

Total deltagelse

	Antall
Stemmeberettigede	1681
Totalt godkjente stemmesedler	876
Valgdeltagelse	52,11%

Resultat:

Alternativ	Antall godkjente stemmesedler	%-andel
Gildeskål bør være egen kommune	744	84,93
Gildeskål bør slå seg sammen med Bodø	130	14,84
Blanke stemmesedler	2	0,23