



Konstituert rådmann Kurt Fossvik, Ordfører Jan-Folke Sandnes

Vår ref.
15/129-53/TO

Arkivkode
030 &23

Deres ref.

Dato
23.06.2016

MELDING OM POLITISK VEDTAK - KOMMUNEREFORM 2016

Kommunestyret behandlet i møte 16.06.2016 sak 35/16.

Følgende vedtak ble fattet:

Formannskapetets innstilling enstemmig vedtatt.

Formannskapetets innstilling:

Arbeidsgruppen for kommunereformen vil i møte 13.juni arbeide fram ei anbefaling til vedtak som sendes kommunestyrets medlemmer.

Formannskapet vil anbefale at kommunestyret slutter seg til arbeidsgruppens forslag.

Arbeidsgruppens anbefaling til vedtak:

Hamarøy kommunestyre legger til grunn for sitt vedtak de utredninger som er gjennomført, samtaler med nabokommuner, høring gjennom folkemøter og resultat av rådgivende folkeavstemming.

1. Hamarøy kommune består som egen kommune.
2. Hamarøy kommunestyre ønsker forpliktende samarbeidsavtaler med nabokommunene i Nord Salten. Hamarøy kommunestyre ber om at det utvikles en egen kommunemodell hvor det tas hensyn til avstandsulemper i dette området. Modellen må sikre lokal politisk styring, fremtidig krav til tjenester og en god økonomi.

Bakgrunn:

Det er gjennomført rådgivende folkeavstemming 29. mai 2016. Valgdeltakelse på 37,37 %. Resultatet av denne ga en oppslutning på 75 % til at Hamarøy består som egen kommune, 12,9 % Hamarøy slår seg sammen med Tysfjord, Sørfold, Fauske og Saltdal, og 12,5 % blanke stemmer.

På folkemøtene 11. og 12. mai ble det gitt tydelig tilbakemelding om savnet av et Nord-Saltenalternativ. Nord-Salten var ikke et alternativ ved stemmegivingen da det ikke var mulig å få fremforhandlet en intensjonsavtale med Tysfjord og Steigen.

Det vises til Fylkesmannen i Nordland sitt brev av 26.mai 2016, som åpner for initiativ og en mulig beskrivelse av et nytt kommuneregime i Nord-Salten. Fylkesmannens skriv gjør spesifikt oppmerksom på at det i hovedløpet til reformen ikke er et krav om likelydende vedtak til kommuner som ønsker å slå seg sammen. Eneste krav til vedtaket om sammenslåing er at det må fremkomme hvilke kommuner de ønsker å slå seg sammen med.

Steigen, Tysfjord og Hamarøy kommuner har i dag flere samarbeider om kommunale tjenester.

Steigen, Tysfjord og Hamarøy kommuner er hovedaksjonærer sammen med Sørfold kommune i Nord-Salten Kraft AS, og har flere fellesnevner gjennom en lang felles historie, er et lulesamisk område og et område rikt på naturressurser i hav og fjell - noe som i fellesskap vil kunne utvikles bedre til det det beste for området.

Steigen, Tysfjord, Hamarøy og deler av Sørfold kommuner henger geografisk sammen, med nokså likt bosetningsmønster, med mange små tettsteder. Dette synliggjøres gjennom faktoren i avstands-kriterier (utarbeidet i forbindelse med nytt inntektssystem for kommunene). Nord-Salten som et geografisk område er i så måte ikke sammenlignbare med andre områder på samme størrelse i Norge.

En ny Nord-Saltenmodell - grensejustert basert på innspill fra nabokommuner eller gjennom relevante innbyggerinitiativ vil gi et areal på 3500-4000 km² og et innbyggertall på 6500-7000 innbyggere. Det vil ligge til rette for å utvikle en kommunemodell med like muligheter, uten utkanter, men med samarbeidende tettsteder basert på sin egenart og sitt potensiale. Med overordnede incentiver for næringsutvikling og reiseliv, og mulig lokalisering av statlige arbeidsplasser kan Nord-Salten utvikles som egen BAS-region.

En fremtidig Nord-Saltenmodell vil kunne bygge på disse forhold, samt muligheten i å utvikle andre tjenesteområder.

Arbeidsgruppen for kommunereform i Hamarøy ser at en Nord-Saltenmodell kan bidra til nødvendig vekstkraft i en region med særlig store utfordringer. En kommunemodell som ivaretar lokaldemokrati, sikrer kvalitet i tjenester gjennom samarbeid og god økonomi.

Skulle nabokommunene velge å slå seg sammen med andre, må etablerte samarbeider reforhandles eller oppløses, og ut fra dette må Hamarøy kommune vurdere hvordan dette organiseres for å møte fremtidens utfordringer og krav til tjenesteproduksjon.

Med vennlig hilsen
Hamarøy kommune

Trine Olvik
Møtesekretær

Dette brevet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

STH-SAK

BEHANDLES SOM E-POSTMØTE 27-30. APRIL 2015

KOMMUNEREFORMEN - UTREDNING AV NORD-SALTEN-ALTERNATIVET

Asle Schrøder og Tor Asgeir Johansen har begge meldt tilbake at de går for innstillingen. Det samme gjør jeg.

Vedtak:

Innstillingen til vedtak enstemmig vedtatt.

Bakgrunn

På siste STH-rådsmøte på Innhavet tok flere til orde for å få utredet en egen kommune i Nord-Salten. Dette som et alternativ i forbindelse med kommunereformen. I møtet ble det også nevnt at en slik tilleggsutredning kunne kjøpes av konsultentselskapet BDO, som allerede gjør et utredningsarbeid for Salten-kommunene.

I etterkant av STH-rådsmøtet har rådmannen i Steigen diskutert saken internt i Steigen (også med formannskapet), og i tillegg luftet den for de to andre rådmennene. Rådmannsgruppa er av den mening at rådmennene selv kan gjøre jobben uten kostbar konsulentbistand. Kommunene kjenner hverandre godt og arbeider allerede i dag tett på flere områder. Rådmennene mener det vil være en relativt enkel sak å utarbeide et dokument/notat som kan danne grunnlag for en videre diskusjon om dette alternativet.

Konkret tenker rådmennene å samles, evt sammen med ledergruppene i de tre kommuner, til et arbeidsmøte der målet er å gå igjennom tjenesteområde for tjenesteområde (eksempelvis helsesjefer/-enhetsledere i lag, oppvekstsjefer/-enhetsledere i lag etc).

Som sluttprodukt ser rådmennene for seg ett samlet dokument som overleveres STH-utvalget til bruk i de videre samtaler/debatter.

For å komme i gang med jobben er det behov for en politisk forankring og et mandat til å gjøre dette.

Vurdering

Ut fra de synspunktene som kom fram i STH-rådsmøtet tidligere i vinter er det åpenbart at kommunene trenger og ønsker et slikt dokument/utredningsnotat som rådmannen i Steigen har tatt til orde for. Selv om Steigen og Hamarøy har forventninger om at BDOs utredning til Salten regionråd også vil gi svar på spørsmål av stor betydning for Nord-Salten, er det grunn til å anta at det kan være lokale forhold som faller utenfor. Ettersom Tysfjord ikke er omfattet av Salten-utredningen er det uklart hvorvidt Nord-Salten utredes som egen kommune. Av hensyn til

eksisterende og framtidig samhandling mellom kommunene i Nord-Salten, pga geografiske og kulturelle forhold, bør et Nord-Salten-alternativ utredes særskilt.

Innstilling til vedtak

STH-utvalget vil innenfor rammen av STH-samarbeidet og med henvisning til debatten på vinterens STH-rådsmøte, samt de signalene som er kommet fra rådmannsgruppa, be rådmennene i Steigen, Tysfjord og Hamarøy, om å forberede et notat til STH-utvalget, der Nord-Salten som et alternativ for framtidig kommuneorganisering, gis en enkel og kortfattet utredning. STH-utvalget ber rådmennene identifisere hvilke utfordringer som finnes og samtidig skissere praktiske og tjenlige løsninger for de ulike tjenesteområdene. STH-utvalget ber rådmennene om å ha særlig fokus på sentraliseringseffektene ved en kommunesammenslåing, og hvordan oppgaver som må fordeles mellom kommunene kan fordeles mest mulig hensiktsmessig og rettferdig.

Utredningsnotatet bes fremlagt for STH-utvalget senest medio august 2015.

Saksbehandler
Rolf Steffensen
Hamarøy 27. april 2015



Rådmann Bjørn Skog

Vår ref.	Arkivkode	Deres ref.	Dato
15/129-21/SRS	030 &23		31.08.2015

MELDING OM POLITISK VEDTAK - KOMMUNEREFORM - NORD-SALTENUTREDNING

Formannskapet behandlet i møte 26.08.2015 sak 62/15.

Følgende vedtak ble fattet:

Saken oversendes arbeidsgruppen for kommunereformen i Hamarøy for videre behandling.

Saksutredning:

I STH-rådets vedtak av 30.04.15 fikk rådmennene i Steigen, Tysfjord og Hamarøy i oppdrag å koordinere og gjennomføre en administrativ utredning av en felles Nord-Salten kommune. Sørfold kommune ble invitert til å delta i utredningen, men avslo invitasjonen.

Utredningen ble iverksatt med en samling av rådmenn, stabsfunksjoner og enhetsledere fra de 3 kommunene. Her ble det foretatt inndeling i faggrupper, som har avgitt rapport med sine vurderinger i etterkant.

Sluttrapporten er ført i pennen av rådmannen i Steigen. Rådmennene har drøftet sluttrapporten og slutter seg til de vurderinger som fremkommer i den.

Bakgrunn:

Kommunereformen forutsetter at aktuelle alternativer for kommunesammenslåing utredes. Kommunestyret skal fatte vedtak om å stå alene eller slå seg sammen med øvrige kommuner før sommeren 2016. Det legges opp til at befolkningen i forkant av dette har tilgang på informasjon om de ulike alternativene som kan være aktuelle å velge mellom.

Vurdering:

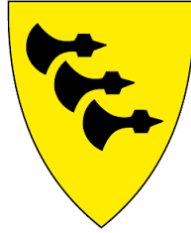
Rapporten legges frem i sin helhet til formannskapet med anbefaling om at arbeidsgruppen for kommunereformen i Hamarøy gjennomgår rapporten og kommer med eventuelle anbefalinger/innspill til kommunestyret.

Vedlegg som følger saken:

Utredning Nord-Salten kommune.

Med vennlig hilsen
Hamarøy kommune

Siv Reidun Sandnes
møtesekretær formannskapet



Utredning Nord-Salten Kommune

Bestående av Hamarøy, Steigen, Tysfjord

Ansvarlig for utredningen: Rådmennene i de tre kommunene

Mai/Juni 2015

Innhold

Mandat	3
Oppgave og gjennomføring	3
Konklusjon	4
Faktagrunnlag	6
Delutredning 1: Helse	10
Delutredning 2: Oppvekst	13
Delutredning 3: Teknisk	15
Delutredning 4: NAV	17
Delutredning 5: Lønn og personalforvaltning	19
Delutredning 6: Rådmannsgruppen	21

Mandat

STH - rådet ga med vedtak den 30.04.15 mandat til rådmennene i de tre kommunene å koordinere og gjennomføre en utredning av en felles Nord-Salten kommune bestående av Hamarøy, Steigen og Tysfjord. I etterkant ble også Sørfold kommune invitert i delta, men de avslo invitasjonen.

Oppgave og gjennomføring

Utredningen ble gjennomført med ledergruppene/stabsfunksjonene i hver kommune. Arbeidet ble gjennomført i 6 gruppearbeider der de enkelte fag /etater fra hver kommune arbeidet i gruppe sammen. Gruppenes arbeid er dokumentert i delrapporter som følger senere i denne rapporten.

Oppgaven til de enkelte gruppene var å levere en delrapport på maks 5 sider med svar på følgende spørsmål:

1. Beskriv dagens struktur og drift (gjerne ved bruk av en SWOT-analyse).
2. Forslag til framtidig struktur og organisering av en felles ny Nord-Salten-kommune, beskriv styrker og svakheter, muligheter og trusler.
3. Lag en helhetlig vurdering av denne nye kommunes muligheter og potensiale for å imøtekomme de framtidige utfordringer og bidra til utvikling i Nord-Salten.
4. Tilleggsspørsmål til rådmannsgruppen: Helhetlig vurdering imot ekspertgruppens 10 kriterier for en robust framtidig kommune.

Vurderingene i rapporten er i stor grad basert på den enkeltes erfaringer fra det daglige arbeid i den enkelte kommune, det er ikke «**fasit-svar**» som man kan sette to streker under, men baserer på deltakernes vurdering av dagens situasjon samt potensialet ved en ny Nord-Salten kommune. Denne utredningen tar heller ikke stilling til kommunereformen, men forholder seg til reformen og de føringer som ligger i den.

Konklusjon

Konklusjonene fra de ulike arbeidsgrupper inneholder ganske mange fellestrekk. Flere grupper ser til en viss grad stordriftsfordeler ved å slå sammen enheter og skape litt større fagmiljøer, større grad av spesialisering og mer robuste organisasjonsstrukturer. Samtidig konkluderer de fleste gruppene med at en Nord-Salten kommune vil være for liten for å oppnå tilstrekkelig størrelse og robusthet til å imøtekomme kravene som kommunereformen stiller til framtidens kommune. Her vises også til vurderingen i forhold til ekspertgruppens 10 kriterier for en framtidig kommune, slik gruppen har vurdert det vil en Nord-Salten kommune på mange punkter ikke oppfylle disse kravene.

Økonomien er i dag svak i alle tre kommuner, ved en sammenslåing forventes denne ikke å kunne forbedres i særlig grad som følge av stordriftsfordeler ved en sammenslåing. Det må framheves positivt at en sammenslåing vil utløse de økonomiske midler i kommunereformen. Allikevel må en framtidig Nord-Salten kommune forventes fortsatt å slite med å balansere driften, ha store akkumulerte underskudd og en betydelig gjeld.

Store avstander og demografi nevnes av flere grupper som utfordrende i en ny Nord-Salten kommune, eksempelvis i forhold til skolestrukturen som allerede i dag er under stort press i de tre kommunene. I dag drifter de tre kommunene 10 skoler med ett totalt elevtall på ca. 700. En forventer ikke at presset på skolestrukturen vil reduseres i en ny kommune. Også demografien indikerer en fortsatt nedgang i befolkningen, spesielt i Tysfjord og Steigen. Arbeidsgruppen for helse nevner muligheten for felles sykehjem, spesialisering og sentralisering av tjenester, men også her setter geografien naturlige begrensninger. En ny Nord-Salten kommune vil også måtte ta stilling til om den skal være en del av det samiske forvaltningsområde.

De administrative oppgavene inkludert rådmannsfunksjonen inneholder ett viss innsparingspotensial ved sammenslåing. En ny kommune må forventes kun å trenge 1 rådmann og 1 ledergruppe/sentralstab. Også på økonomifunksjonen ligger det en åpenbar besparingspotensiale ved at antall regnskap som skal føres reduseres fra 3 til 1. Innenfor IKT området ser vi ett betydelig effektiviseringspotensial ved sammenslåing, eksempelvis igjennom etablering av ett felles driftssenter og felles applikasjonsspark. Samtidig må en også forvente at realiseringen av disse innsparingspotensialer vil være forbundet med en del omstrukturingskostnader.

Vurdering imot ekspertgruppens kriterier

Nr	Kriterie	Ny Nordsalten Kommune	
1	Tilstrekkelig kapasitet	NEI	Kun en begrenset forbedring i kapasiteten i en ny kommune. Det vil ikke være mulig å tillegge denne kommune nye oppgaver av betydning. Det vil fortsatt være behov for mange interkommunale samarbeider for å løse dagens oppgaver
2	Relevant kompetanse	NEI	Ved å legge sammen faglige enheter blir fagmiljøene litt større, spesialiseringsgraden kan økes, men totalt set mener vi ikke dette er nok til å oppfylle dette kriteriet
3	Tilstrekkelig distanse	DELVIS	På noen områder vil man kunne etablere litt større distanse eks. innenfor barnevern og legetjenesten.
4	Effektiv tjenesteproduksjon	NEI	Begrenset effektiviseringseffekt og stordriftsfordeler ved sammenslåing, fortsatt mange små enheter og begrensede ressurser til utvikling
5	Økonomisk soliditet	NEI	Alle tre kommuner har dårlig økonomi i dag og store akkumulerte underskudd, en sammenslåing vil ikke forbedre situasjonen nevneverdi. Alle tre kommuner har sammenlignbar demografisk befolkningsstruktur dvs ha de samme utfordringer i forhold til eksempelvis "eldrebølgen"
6	Valgfrihet	NEI	Vi mener ikke den nye kommune vil være i stand til å øke omfanget av tjenesteproduksjonen slik borgene vil oppnå en større grad av valgmuligheter
7	Funksjonelle samfunnstutviklingsområder	DELVIS	Nordsalten er i dag ett bo og arbeidsmarkedsregion med en del pendling mellom kommunene, allikevel mener vi at vi totalt set er for få innbyggere til å ta rollen som et betydningsfullt kraftsenter.
8	Høy politisk deltakelse		Gruppen har ikke tatt stilling til dette
9	Lokal politisk styring	NEI	Vi mener det fortsatt vil være nødvendig med ett betydelig antall interkommunale samarbeider til å løse dagens oppgaver. Dette vil svekke den lokalpolitiske styringsmulighet.
10	Lokal identitet	JA	Vi mener at lokal identitet primært skapes gjennom det område folk føler tilhørighet til, vi tror at borgene også etter en sammenslåing vil føle seg som "Steigeværing", "Hamarøyværing" etc.

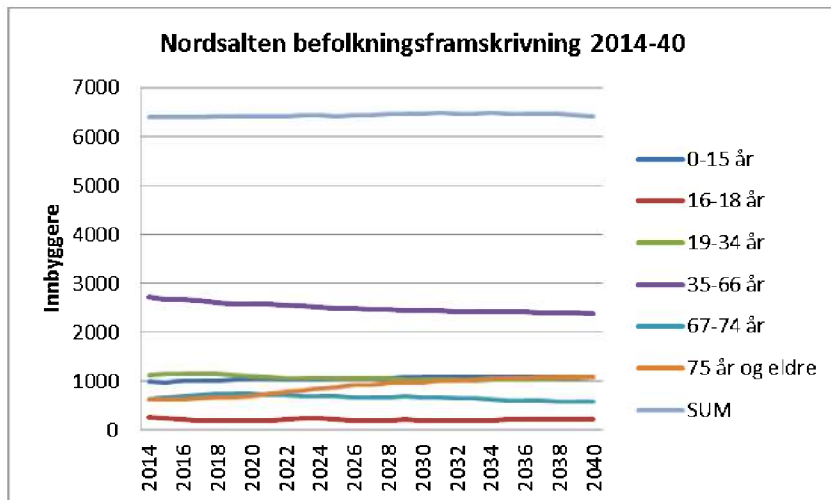
Figur 1: Vurdering imot ekspertgruppens 10 kriterier

Vi har gjort en overordnet og helhetlig vurdering av en Nord-Salten kommune opp imot ekspertgruppens 10 kriterier for en framtidig kommune. På 6 av de 10 kriterier mener vi at Nord-Salten kommune ikke vil være i stand til å oppfylle kriteriet. To kriterier har vi vurdert at kommunen delvis vil være i stand til å oppfylle kravene. På et av kriteriene mener vi kommunen vil oppfylle kravene mens der er ett kriterie vi ikke har tatt stilling til.

Det generelle inntrykk av denne sammenligning er at en ny Nord-Salten kommune på mange områder vil være for svak til å oppfylle kommunereformens krav, spesielt med hensyn til kapasitet til å ta imot nye oppgaver, kompetanse og i forhold til økonomi.

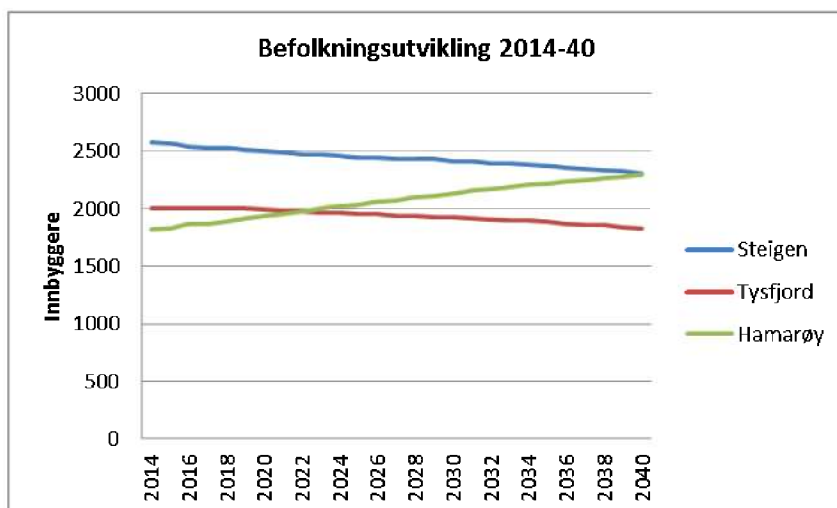
Fakta grunnlag

Befolkningssammensetning



Figur 2: Befolkningsutvikling Nord-Salten 2000 – 2040 Kilde: www.ssb.no

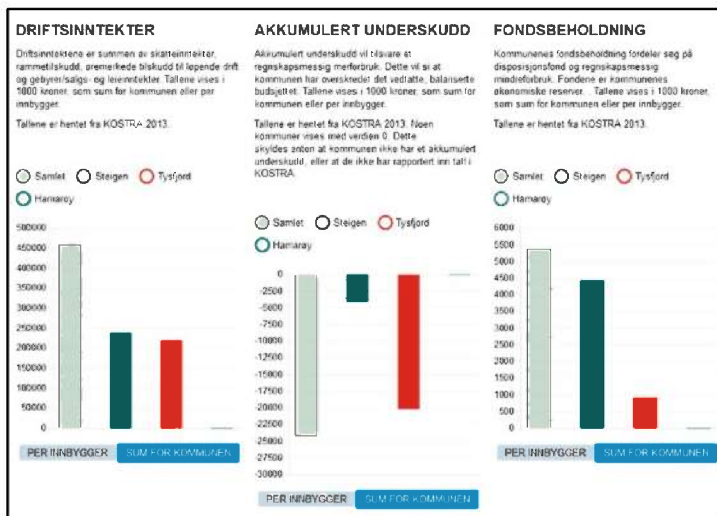
Som det framgår av figur 2 hadde en Nord-Salten kommune en befolkning på ca. 6 400 innbyggere 1. januar 2014. Den framskrevne prognose fram imot 2040 indikerer en stabilisering/lett nedgang i befolkning på ett nivå i underkant av 6 400 innbyggere. Disse tallene inkluderer hele Tysfjord kommune. Skulle Tysfjord ende opp med igjennom kommunereformprosessen å bli delt mellom en Ofoten kommune og en ny Nord Salten kommune vil befolkningsgrunnlaget reduseres til ca. 5 000 innbyggere. Den generelle tendens er en økende andel av eldre i befolkningen (økning i gruppene 75 år+ og nedgang i gruppen 35-66 år).



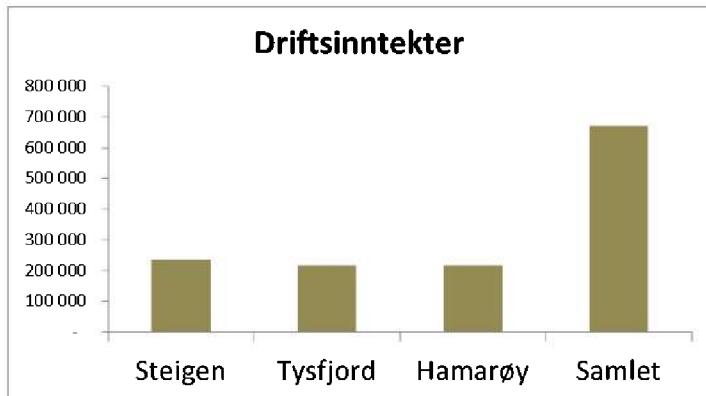
Figur 3: Befolkningsutvikling i de tre kommuner, Kilde: www.ssb.no

Som det framgår av figur 3 viser Steigen og Tysfjord en fortsatt konstant nedgang i befolkningstallet, mens prognosen for Hamarøy indikerer en økning.

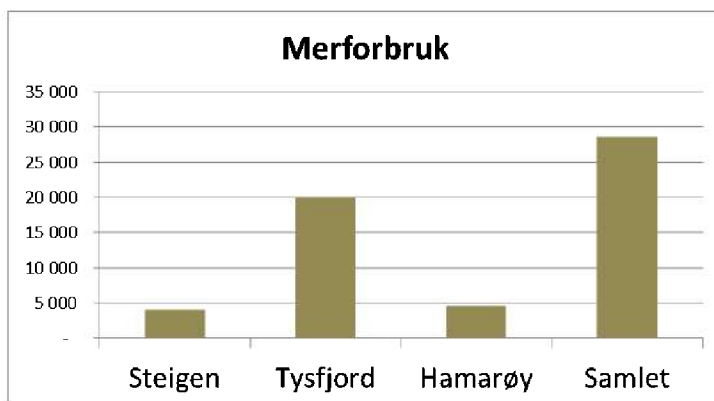
Økonomi



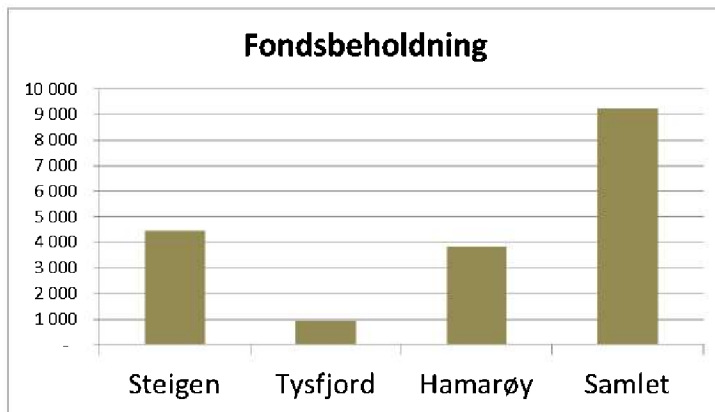
Figur 4: Status økonomi. Kilde: www.nykommune.no



Figur 5: Driftsinntekter 2014



Figur 6: Merforbruk 2014



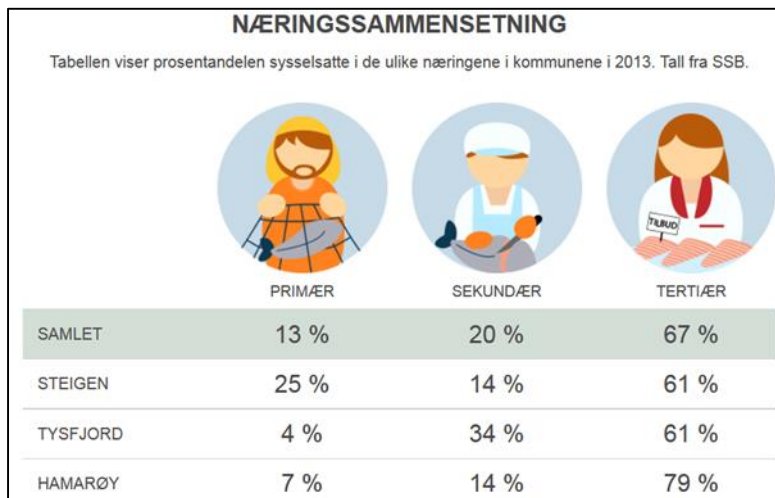
Figur 7: Fondsbeholdninger

Tall i 1000kr	Steigen	Tysfjord	Hamarøy	Samlet
Disposisjonsfond	4 306	124	3 083	7 513
Mindreforbruk	142	816	773	1 731
Fondsbeholdning	4 448	940	3 856	9 244
Merforbruk	4 000	20 088	4 502	28 590
Driftsinntekter	235 543	217 594	217 304	670 441

Figur 8: tallgrunnlag til figurene 5-7

Alle tre Nord-Salten kommunene sliter i dag med store akkumulerte underskudd og meget begrensede reserver. Alle tre kommunene sliter med å avlegge driftsregnskapet i balanse. En må anse det som nødvendig å iverksette betydelige innsparinger etter en sammenslåing for å balansere driften. En ny Nord-Salten kommune vil ha meget begrensede fondsmidler.

Nærings sammensetning



Figur 9: Nærings sammensetning, kilde: www.nykommune.no

Steigen er den største primærnæringskommune hvor landbruk, fiskeri og oppdrett er de viktigste næringer. Innenfor sekundærnæringen er Tysfjord den sterkeste kommune. Alle tre kommuner har en stor andel arbeidsplasser innenfor tertiærnæringene og spesielt offentlige arbeidsplasser.

Delutredning 1: Helse

Helse og omsorg – rapport vedr. kommune- sammenslåing av Hamarøy, Tysfjord og Steigen

Deltakere: Leder helse og omsorg Siv Johansen, Steigen
Leder helse og omsorg Torodd Gustavsen, Hamarøy
Ingen deltakere eller innspill fra Tysfjord

1. Nåsituasjon i kommunene

Gjennomgang av tjenestetilbudet i Hamarøy og Steigen. Mange likhetspunkter med følgende bemerkninger:

- Hamarøy og Tysfjord har interkommunalt barnevern.
- Hamarøy har mer tjeneste i bolig og noe mindre institusjonsplasser enn Steigen.
- Hamarøy har ikke egen jordmortjeneste.
- Hamarøy har produksjon og distribusjon av varm mat, Steigen har kok-kjøl-produksjon.
- Hamarøy benytter seg av HT Safe vedr. trygghetsalarm, Steigen kommune har egen sentral.
- Mange av stab/støtte-funksjoner i helse og omsorg er sentraliserte i Hamarøy, mens de i Steigen ligger direkte plassert.

<u>Styrker</u> Lett tilgang til adm./ledelse Kjenner lokale forhold. Korte geografiske avstander i tjenesten.	<u>Svakheter</u> Inhabilitet ved tildeling av tjenester. Mangelfull kompetanse. Gjelder også samisk kultur og språk. Uegnet geografisk plassering i forhold til effektiv utnyttelse av interkommunalt samarbeid.
<u>Mulighet</u> Oversiktlig å lede og administrere. Liten organisasjon gir gode muligheter for fleksibilitet og finne egne, lokale løsninger.	<u>Trusler</u> Svak økonomi. Autonomi. Sårbarhet i forhold til kompetanse. Heftige lokaliseringsdebatter (karre til seg) som påvirker samarbeidsklima.

Figur 10: SWOT nåsituasjonen

2. Framtidig kommunestruktur

Styrker	Svakheter
Større organisasjon. Redusert mulighet for habilitets- problematikk. Mulighet for å samle adm. oppgaver, ressurser og spisskompetanse.	Geografi/lange avstander. Sentralisering av tjenestetilbudet, dårligere tilbud til brukerne Lavt befolkningsgrunnlag for å oppnå stordriftsfordeler.
Muligheter	Trusler
Bedre utnyttelse av kompetanse og ressurser. Utvikle mer it/videokonferanser. Felles kommuneoverlege. Flere valg av tjenestested (begrensninger ved dagens kommunegrenser). Tettere samarbeid.	For liten kommune til å få tilført økte økonomiske rammer? Befolkningsnedgang. Kamp om ressursene, personell og kompetanse. Endring i identitet. Nærhet til tjenestetilbudet.

Figur 11: SWOT framtidig kommune

3. Konkrete muligheter:

- Felles kommune-overlege i 100 % med samfunnsmedisinsk kompetanse.
- Bygge ut et felles sykehjem, sentral plassert.
- Felles sykehjem forutsetter utbygging av hjemmetjenesten og bemannede omsorgsboliger.
- Beliggenhet – fellestjenester må ligge sentralt i en framtidig kommune, ikke i ytterkant.
- Noen felles administrasjonsoppgaver kan sentraliseres: f.eks.
 - vederlagsberegning
 - pasientregnskap
 - innkjøp
- Noen andre støtteoppgaver kan sentraliseres:
 - Vaskeri
 - Kjøkken
- Felles ergoterapeutressurs.
- Bedre utnyttelse av IT-løsninger, bedre kompetanse og mer ressurser.
- Utvikle velferdsteknologi.
- Bedre intern utnyttelse av kompetanse på andre områder.
- Bedre utnyttelse av boliger og institusjonsplasser på tvers av tidligere kommunegrenser.
- Større fagmiljøer gir lettere å rekruttere til fagmiljøene.
- Styrket samarbeid med spesialisthelsetjenesten.

4. Konklusjon:

Gruppen kan ikke se noen store fortrinn med kommunesammenslåing som gir raske resultater i forhold til forbedringer av tilbudet til brukerne, økonomien eller ansatte. De fordeler som det her er pekt på med bl.a. felles ergoterapi og kommune-overlege er mulig å oppnå uten kommunesammenslåing. Oppbygging av felles sykehjem vil ta mange år å realisere. Det er viktig å merke seg at dette arbeidet er utført uten at Tysfjord har kommet med innspill.

Delutredning 2: Oppvekst

Arbeidsmøte om utredning om en «Nord-Salten kommune» bestående av Tysfjord, Hamarøy og Steigen. 26.05.2015 - Oppvekst.

Status

Steigen, Tysfjord og Hamarøy (STH) kommunene har til sammen ti skoler og tolv barnehager med til sammen over 700 skoleelever og i overkant av 300 barnehagebarn.

Steigen: 4 skoler (herav en ungdomsskole) og fire barnehager.

Tysfjord: 3 skoler, herav ett oppvekstsenter, alle 3 skolene er 1. – 10. skoler og 4 barnehager, herav en privat (Lulesamisk).

Budsjett 2015: 44,2 millioner

Hamarøy: 3 skoler, en 1. – 10. skoler og to oppvekstsentre. Det ene oppvekstsentret inneholder barnehage og 1. – 10. klasse, det andre oppvekstsentret inneholder barnehage og 1. – 3. klasse. Utover dette har kommunen to barnehager til.

Budsjett 2015: 41,3 millioner

Styrker

Nord -Salten er et godt alternativ å bo i for de som ønsker det. Det er gode oppvekstforhold for barna i Nord - Salten. STH – kommunene har full barnehagedekning, ventelister forekommer sjelden.

STH – kommunene har en sterk kulturhistorie som er solid forankret i lokalmiljøene. Her kan nevnes, Steigen med sine sagaspill, Hamarøy med Hamsun-dagene og Tysfjord med Arran lulesamiske senter. Set kan også nevnes at alle kommunene har godt utbygde idrettsanlegg som f.eks. kunstgressbaner, skytebaner, skianlegg (tur/langrenn/lysløyper) og idrettshaller.

Alle STH – kommunene er små kommuner som er vant med og «å dra lasset sammen» når det trengs. I oppvekstssammenheng er det blant annet samarbeidet/samhandlingsarbeidet i RKK regi som har vært viktig.

Svakheter

En presset kommuneøkonomi i alle STH – kommunene er en stor utfordring for kommunene også for oppvekstsektoren. Stadige debatter om skolenedleggelse skaper mye usikkerhet og bekymring rundt om i bygdene i kommunene i Nord – Salten.

Alle tre kommunene har opplevd en befolkningsnedgang de siste årene. Som en konsekvens av dette er elevtallet i grunnskolen nesten halvert i løpet av de siste 15 – 20 årene. Dette uten at driften har vært tatt ned tilsvarende. Dette har resultert i at vi har mange små enheter som er kostbare å drifte. Grunnene til at det blitt slik er sammensatte, hvor forhold som samferdsel, geografi og politikk spiller inn.

En ser også at det blir stadig mer utfordrende å rekruttere rett kompetanse spesielt innenfor skolesektoren, både med tanke på lærerkompetanse og å få rekruttert ledere (rektorer).

Muligheter

Ved en eventuell sammenslåing av STH – kommunene vil en kunne oppleve å få et styrket fagmiljø i sektoren. Dette gjelder også på ledelsesnivå.

Det ligger også gode muligheter for at den enkelte skole/barnehage skal kunne få rendyrket sine styrker f. eks friluftaktiviteter. Det vil også være muligheter for å få større skoler som er mer økonomisk bærekraftig enn det som er tilfellet i dag.

Det kan også tenkes at ved en sammenslåing vil en kunne samordne ressursene bedre og dermed bedre kvaliteten innenfor f. eks IKT – feltet.

Trusler

Fremdeles dårlig kommuneøkonomi, selv ved en sammenslåing. Det vil videre være lange avstander innenfor STH – kommunene. Samisk språk og kultur må sikres på en god måte. Tysfjord kommune er i dag i lulesamisk forvaltningsområde, det er ikke Hamarøy og Steigen.

Alle tre kommunene må «rydde i eget reir» før en sammenslåing igangsettes.

Delutredning 3: Teknisk

FRA GRUPPE: TEKNISK, PLAN, NÆRING OG UTVIKLING (Petter Staahl, Tordis Sofie Langseth, Pål Strøm-Jensen og Hilde Fredheim)

Fakta om kommunene: Kompetansekartlegging:

Grønn = God, Gul = Sårbar / middels, Rød = Begrenset kunnskap/ kapasitet til å ivareta området

	Steigen	Tysfjord	Hamarøy	Kommentar
Skog				Eksisterer samarbeid STH
Jordbruk				Eksisterer samarbeid STH
Fisk vilt				Eksisterer samarbeid TH
Vei				Potensiale: Samarbeid med maskiner HT mulig.
Vann og Avløp				Potensiale: Samarbeid på vaktordning i HTS, satse på kompetanse.
Renovasjon				T vestside HRS kan drives mer effektivt av IRIS?
Bygg/ eiendomsforvaltning				Vedlikeholdsetterslep felles utfordring. Ser et visst potensiale i felles anbudsprosesser, f.eks. energisparing.
Planlegging, plansaksbehandling, planregister				Potensiale: Kompetansesenter Plan, byggesak/tilsyn og planregister, delingssaker.
Byggesak				Potensiale: Kompetansesenter Plan, byggesak/tilsyn og planregister, delingssaker.
Oppmåling/ Geodata				Potensiale: Kompetansesenter Kartløsninger, matrikkel, oppmåling osv.
Matrikkel				Kompetansesenter Kartløsninger, matrikkel, oppmåling osv.
Prosjekt / Investeringer				Potensiale: Felles prosjektkontor, med prosjektstyring/kontakt kompetanse?
Miljø				Økt kompetanse ved felles løsninger.
Næring				Framtidig organisering er til vurdering i Steigen.
Kultur	?			
Renhold	Egen renholdsleder	Egen renholdsleder		

Figur 12: kompetansekartlegging

Ansatte personer i teknisk avd.

	Steigen	Tysfjord	Hamarøy	Kommentar
Kontor	5		5	Hamarøy: Kultur / Næring egen avd. Steigen: Inkl..oppmåling/geodata, ikke plan.
VA	1		2	Hamarøy: To nå for å sikre erfaringsoverføring.
Ute	7		4,5	

Figur 13: Antall ansatte i teknisk avd.

SWOT

Mulighet 1	Rendyrke kompetanse i kompetansesenter
Mulighet 2	Forbedre beredskap.
Mulighet 3	Tiltrekke og beholde medarbeidere med høy kompetanse i kompetansesentre, og dermed kunne yte bedre tjenester.
Mulighet 4	Større forhold/mer strategisk fokus/økt profesjonalisering vil mest sannsynlig gi mer effektiv drift av kommunen(e).
Svakhet 1	Det vil bli større geografiske avstander ifm. med tjenesteutførelse, lite å tjene på å flytte uteavdelingene.
Trussel 1	Behovet for rydding/organisering/felles IT plattform i tekniske registre må tas på alvor hvis ikke vil alle stordriftsstrategier bli lite effektive.
Styrke 1	Større distanse vil sikre færre tilfeller av omorganisering av oppgaver for å unngå inhabilitet og et mer strømlinjeformet system for kundebehandling.

Figur 14: SWOT

Konklusjon

«Nord-Salten kommune» blir neppe stor nok til å få til de beste stordriftsløsningene. Mange små tettsteder med store interne avstander vanskeliggjør drift. Store startkostnader før vi får effekt av eventuell stordriftstrategi. Ser et stort potensiale for styrking av fagkompetanse på mange delområder innenfor teknisk/plan/geodata/landbruk/næring/miljø ved at de tre kommunene samler sine stillingshjemler på disse områdene. I dag er det mange «hull» innenfor disse fagene, og mange som sitter alene på sitt fagområde.

Vi må se på sammenslåing som et prosjekt der det må investeres i opprydding og fusjonering av system, f.eks. for planarkiv og byggesak før det kan høstes fordeler.

Delutredning 4: NAV

NAV – gruppe STH- kommunene

Sted: Innhøvet

Dato: 26. mai

Deltakere: Alf Helge Andreassen, Bengt Millerjord og Berit Woie-Berg

NOTAT/REFERAT:

Bakgrunn

Lokalkontoret i Nav er underlagt partnerskapet mellom stat og kommune. Det er kommunens budsjett, mål og disponeringsbrev fra stat, samt kommunebrevet fra Fylkesmannen som er styringsdokumentene i kontoret. Alle lokalkontor må i tillegg til de statlige tjenestene knyttet til helse, arbeid og pensjon, også forvalte Sosialtjenesten i kommunen knyttet til økonomisk stønad, økonomisk rådgivning/gjeldsrådgivning, kvalifiseringsprogram bolig, aktivitetsplikt, fattigdomsbekjempelse, og forebyggende arbeid blant barn og unge i forhold til sosiale forhold (minimumsløsning). Kommunene kan i tillegg bestemme hvilke andre tjenester som skal ligge i Nav – kontoret. Dette varierer fra kommune til kommune.

Dagens situasjon

I Nord-Salten har Hamarøy og Tysfjord minimumsløsning, mens Steigen også har flyktningetjenesten og rustjeneste tillagt kontoret. Nordland er på statlig hold organisert i 7 tjenesteområder (TO) og kommunene i Nord-Salten tilhører tre forskjellige TO- områder. TO-områdene har egne budsjetter knyttet til tiltak (inkludert Vekst-bedriftene, opplæring og veiledning)

Dagens struktur

Kommune	Statlige stillinger	Kommunale stillinger	Totale stillinger	TO- område
Nav	3,5 (inkl. 50% leder)	4, 5 (inkl. 50% leder, flyktningetjenesten)	8	Ytre-Salten (Bodø)
Nav Hamarøy	2,5	2	4,5	Indre Salten (Fauske)
Nav Tysfjord	2,5	2	4,5	Ofoten (Narvik)
TOTAL			17	

Figur 15: Antall stillinger NAV kontorer Nord-Salten

Felles NAV – Kontor i Nord-Salten

Fordeler	Ulemper
Større faglig miljø Felles markedskompetanse Større sikkerhet (vold/trusler) Bedre beredskap ved fravær Frigjøring av administrative ressurser Reduserte leiekostnader Økt spesialisering Habilitet Forenklet rapportering	Mindre nærhet til brukerne. Økte reisekostnader. Vanskelig tilgjengelig Større turnover av personal pga. reisetid til jobb. IKT- løsningene er ikke mobile. Avstand til samhandlende lege/psykisk helse/rus. Deling av Tysfjord? Betalingsterminaler må utplasseres. Servicekontorer må bemannes opp.

Figur 16: SWOT

Konklusjon

Det er vanskelig med en entydig konklusjon at et felles NAV kontor i Nord-Salten vil gi gevinst eller ikke. Svaret på det vil avhenge av hvilket perspektiv vi velger å ta utgangspunkt i.

Tar vi utgangspunkt i enkeltindivider som har et bistandsbehov hos NAV, vil et felles NAV kontor på den ene siden kunne oppfattes som negativt for størstedelen av innbyggerne i disse tre kommunene ved at de får lengre reiseavstand til kontoret. På den andre siden vil et større kontor med flere ansatte og større fagmiljø kunne gi brukerne bedre og mer kvalitativ oppfølging. Dagens og morgendagens IKT løsninger vil i stor grad oppveie utfordringene med å komme seg til NAV kontoret fysisk.

Tar vi utgangspunkt i bedriftene i Nord-Salten vil et felles NAV kontor være enklere å forholde seg til i og med bedriftene ikke ser kommunegrensene som hinder i å skaffe seg arbeidskraft.

Tar vi utgangspunkt i et lederperspektiv, vil et felles NAV kontor blir mindre sårbar ved sykdom, ferier og kunne tiltrekke seg flere dyktige arbeidstakere. I en overgangsfase vil vi kunne risikere å miste noen arbeidstakere som følge av flytting.

Nav-lederne i Nord- Salten ser liten gevinst i å få et felles kontor i Nord-Salten bortsett fra større fagmiljø. Vi er avhengig av tett oppfølging av mange brukere som ikke er særlig mobile (har ikke sertifikat, få busstilbud). Nærhet til brukerne og tilgjengelighet er viktige faktorer for å lykkes i arbeidet. Det er i dag få mennesker som er spredt bosatt i dagens kommuner, og med få muligheter for å benytte offentlig kommunikasjon. Dette anser vi vil ytterligere forsterkes gjennom en sammenslåing av disse tre kommunene.

Delutredning 5: Lønn og personalforvaltning

Rapport – Drøfting og analyse av en sammenslåing av kommunene i Nord-Salten

Gruppen bestod av lederne fra økonomiavdelingene i Nord-Salten, personalleder fra Steigen og leder av servicetorg/-kontor i Hamarøy.

Gruppen skulle vurdere dagens situasjon og drøfte effekt av en eventuell sammenslåing av kommunene i Nord-Salten. Hva vil det bety, både organisasjonsmessig og for tjenestetilbudet?

Det ble tatt utgangspunkt i styrker og svakheter med dagens situasjon:

Styrker

Vi har allerede et samarbeid/nettverk mellom kommunene på stabsfunksjoner som økonomi og personal. Det er etablert felles skatteoppkreverkontor i Nord-Salten som fungerer bra.

Vi har i dag samme IT-plattform innenfor de programvarer som ligger til stabsavdelingene.

Kommunene hver for seg har ansatte med stor bredde i fagkompetansen.

De ansatte har nær kjennskap til kundene og kommunens nedslagsfelt/omgivelsene.

Svakheter

Små enheter skaper utfordringer og sårbarhet med få personer i forhold til oppgavene.

Liten grad av spesialisering – ansatte kan litt om alt

IT-programmene ikke brukervennlige og det er høy brukerterskel. Dette skaper sårbarhet og utfordringer med små fagmiljø.

Kommunene har ikke fokus og ressurser til å skape en god kommunikasjonsstrategi.

Ved en sammenslåing av de 3 Nord-Salten kommunene ser vi for oss 2 mulige organisasjonsmodeller:

1. Modellen legger opp til at hver av kommunene spesialisere seg på ulike områder. Det kan illustreres ved f.eks. at lønn, skatt, regnskap er geografisk plassert på hvert sitt sted.
2. Modellen er lik den som i dag er for felles skattekontor i Nord-Salten. Skatt har både en lokal funksjon og tilhørighet og fellesoppgaver er sentralisert i et felles skattekontor.

Grappa har sett på følgende muligheter og trusler/utfordringer ved en sammenslåing av Nord-Salten kommunene.

Muligheter

Muligheter for tydeligere oppgavefordeling og spesialisering av oppgavene – gir økt effektivitet og kvalitet i tjenesteproduksjonen

- Større fagmiljøer:
 - Skaper bedre arbeidsmiljø og gir rom for faglig utvikling (lærer av hverandre).
 - Mer robust og mindre sårbar når oppgavemengden øker, eller ved sykdom.
 - Rekruteringsfremmende på grunn av mer spesialiserte stillinger som krever mer spesifikk kompetanse, samt at man får mulighet til å være en del av et fagmiljø.
 - Frigitte ressurser til å kunne ta tilbake oppgaver som er satt ut til eksterne aktører.
 - Muligheter for å starte på nytt med «blanke ark» - positiv omdømmebygging.

Trusler

- Nord-Salten som 1 kommune vil fortsatt bli for liten:
 - Folk vil fortsatt flytte fra distriktene til byene.
 - Såkalte optimale kommunestørrelser øker stadig med bakgrunn i teknologisk utvikling/endret infrastruktur.
 - Økonomien blir fortsatt krevende hvor inntekspotensialet ikke vil svare til kostnadene.
- Politisk uenighet og konkurranse mellom kommunene vil også slå inn i ny struktur som igjen gir dårlig samhandling fremover.
- Fare for mer sentralisering av oppgaver til f.eks. Innhavet som igjen påvirker og endrer bosettingsmønsteret.

Delutredning 6: Rådmannsgruppen

Rådmannsgruppen fokuserte arbeidet på å se på organiseringen av rådmannsetaten før og etter en mulig sammenslåing av kommunene.

Rådmannsfunksjonen

Status i dag er at hver kommune har en rådmann med en stab fordelt på de tre kommunesentre Leinesfjord, Oppeid og Kjøpsvik.

Ved en kommunesammenslåing vil en ny Nord-Salten kommune etter vår vurdering kun trenge 1 rådmann og 1 sentralstab med følgende funksjoner Økonomi, Personal, Næring, IKT, Helse, Oppvekst og Teknisk.

Gruppen har ikke tatt stilling til mulige geografiske lokaliseringer av rådmannsfunksjonen.

Reduksjonen fra 3 til 1 rådmenn og fra 3 til 1 sentralstaber må forventes og medfører en kostnadsreduksjon for den nye kommune. Der må forventes å være en del oppstartskostnader forbundet med etablering av denne struktur.

Generelt når det dreier seg om organiseringen av den nye kommunen anbefaler rådmannsgruppen å anvende funksjonsfordelingsprinsippet dvs. fordele sentralisering på oppgaver og desentralisering på lokalisering av enhetene.

Økonomi

Rådmannsgruppen har vurdert kommunereformens incentiver og reformstøtte ved denne kommunestruktur. En Nord-Salten kommune med 5 500 – 6 500 innbyggere vil ha et betydelig lavere innbyggertall enn i anbefalingene fra ekspertgruppen. Vi har i den forbindelse kontaktet fylkesmannen med spørsmålet om en Nord-Salten kommune allikevel ville oppnå kommunereformens reformstøtte og incentiver. Dette ble bekreftet av fylkesmannen, dvs. en ny Nord-Salten kommune vil kunne forvente en engangsstøtte på 30 mill. + 5 millioner reformstøtte. Samtidig vil kommunen bevarer dagens tilskudd i 15+5 år.

Den økonomiske situasjon i kommunene i dag er at alle 3 kommuner har store akkumulerte underskudd. Hamarøy og Tysfjord er på Robek- listen, Steigen står i fare for å bli Robek-kommune fra 2016. Ingen av kommunene har over tid vært i stand til og balanserer driften til inntektene.

Rådmannsgruppens vurdering av en ny Nord-Salten kommune er at denne tross reformstøtten ikke vil ha den økonomiske soliditet til å møte framtidens krav.

IKT

Rådmannsgruppen har vurdert organiseringen av IKT. Dagens drift i de tre kommuner er preget av lite egne ressurser, stor grad av leverandøravhengighet og ett ganske stort etterslep på investeringer (oppgraderinger og nye infrastruktur) og et meget begrenset fokus på utvikling av nye IKT-løsninger.

Vi anser det som en naturlig del av en kommunesammenslåing og etablerer ett felles driftssenter med en felles applikasjonsplattform for den nye kommunen.

En må forvente ett betydelig innsparingspotensial ved etableringen av en slik felles plattform men vi forventer også dette vil være forbundet med betydelige etableringskostnader.

En viktig IKT oppgave er ikke bare å drifte men også å utvikle nye løsninger, eksempelvis digitalisering og nye utvikling av brukervennlige løsninger imot borgerne. Vi har vurdert denne nye kommunens ressurser til utvikling og mener at selv med etablering av ett felles driftssenter vil ressursene og mulighetene til utvikling av nye løsninger være særdeles begrensede. Dette skyldes at selv etter en sammenslåing vil ressursene være særdeles begrensede, det vil fortsatt være små fagmiljøer som det vil være vanskelig å utvikle den nødvendige spesialisering og vanskelig å rekruttere den nødvendige kompetanse.

Servicetorg

I dag opererer hver kommune med ett eget servicetorg som blant annet ivaretar publikumstrafikken, arkivfunksjon, koordinere politiske møter samt administrativ saksbehandling. Etter en kommunesammenslåing mener vi vil det være mulig å redusere i bemanningen. Den nye kommunen må forventes kun å ha 1 kommunestyre der vi har tre i dag, må en forvente å kunne redusere ressursene til politisk møteaktivitet. Vi mener fortsatt der vil være behov for servicetorg personell på hvert av de gamle rådhus. Innsparingspotensialet forventes primært å ligge innenfor funksjoner som kan samles og driftes sentralt (eksempelvis arkiv, administrativ saksbehandling etc.)

Interkommunale samarbeider

Alle tre kommuner har i dag ett betydelig antall interkommunale samarbeider, eksempelvis Steigen kommune har over 30 stk. Slik vi vurderer det vil der etter en kommunesammenslåing fortsatt være behov ett betydelig antall interkommunale samarbeider, noe som svekker den lokaldemokratiske styring da disse samarbeider ofte forvaltes igjennom en vertskommune der den enkelte kommune kun har begrenset innflytelse.

ANNET

Samiske perspektiv

I St. Melding nr. 14 vektlegges at samiske språkbrukere ikke skal komme dårligere ut som følge av endringer i kommuneinndelingen, det betyr at en ny felles Nord-Salten kommune må ta stilling til om denne skal være en del av det samiske forvaltningsområde eller ikke. Å være del av forvaltningsområdet medfører en forpliktelse til å tilrettelegge tjenesteproduksjonen på en måte som hensyn tar samisk språk og kulturⁱ

Eiendomsskatt

Felles eiendomsskattesats for alle tre kommunene. Mulig nytt inntekspotensial ved ny taksering og justering til makssats for hele den nye kommunen.

Kraftaksjer

De tre kommuner eier ca. 60 % av aksjene i Nord-Salten Kraftlag en betydelig verdi. En ny kommune bør utvikle en klar eierskapsstrategi hva man langsiktig ønsker med dette eierskap.

ⁱ For mer informasjon henvises til BDO utredningsnotat B ifm utredningen «mulighetsstudier Salten»



Rådmann Kurt Fossvik

Vår ref.	Arkivkode	Deres ref.	Dato
15/129-47/TO	030 &23		27.04.2016

MELDING OM POLITISK VEDTAK - 0-ALTERNATIVET KOMMUNEREFORMEN

Kommunestyret behandlet i møte 21.04.2016 sak 24/16.

Følgende vedtak ble fattet:

Rådmannens utredning på 0-alternativet, stå som egen kommune, tas til etterretning.

Saksutredning:

Rådmannen er av Fylkesmannen pålagt å utrede kommunens evne til fortsatt å være egen kommune ufra et eget sett kriterier.

Rapporten utarbeidet av tidligere rådmann Bjørn Skog legges fram for kommunestyret.

Rett utskrift:
Med vennlig hilsen
Hamarøy kommune

Trine Olvik
møtesekretær



Fungerende Rådmann Kurt Fossvik

Vår ref.
15/129-46/TO

Arkivkode
030 &23

Deres ref.

Dato
26.04.2016

**MELDING OM POLITISK VEDTAK - KOMMUNEREFORMEN - FORSLAG TIL INTENSJONSAVTALE
INDRE SALTEN OG INTENSJONSGRUNNLAG**

Kommunestyret behandlet i møte 21.04.2016 sak 17/16.

Følgende vedtak ble fattet:

1. Intensjonsgrunnlaget mellom kommunene Hamarøy, Fauske, Saltdal, Sørfold og Tysfjord tas til etterretning.
2. Kommunestyret vedtar forslag til intensjonsavtale Indre Salten. I det videre arbeidet med intensjonsavtalen tas følgende innspill med:
 - a. ...
 - b.
3. Kommunestyret vedtar følgende:

Forhandlingsutvalget får fullmakt fra kommunestyret til å bearbeide og revidere forslag til intensjonsavtale. Forhandlingsutvalget bygger sitt videre arbeid på de innspillene kommunestyret gir i april, og på den dialog forhandlingsutvalgene får i folkemøtene i mai.

Forhandlingsutvalgene i de fem kommunene møtes etter behov i løpet av mai måned, med målsetting om å ha et omforent forslag til intensjonsavtale ferdig primo mai 2016. Den reviderte intensjonsavtalen gjøres tilgjengelig for innbyggerne gjennom nett, media og i trykket form.

Den reviderte intensjonsavtalen vil sammen med resultatene av den rådgivende folkeavstemmingen 29. mai 2016 presenteres som grunnlag for endelig vedtak i kommunestyret i juni.

4. Endelig forslag til intensjonsavtale Indre Salten legges frem for kommunestyret i løpet av juni 2016.

Saksutredning

Kommunene har i fellesskap gjennomført fire dialogmøter om mulig etablering av en ny felles kommune - Indre Salten. Dette omfatter kommunene Fauske, Saltdal, Hamarøy, Sørfold og Tysfjord.

Med bakgrunn i fellesmøtene (ordførere/varaordførere, opposisjonsledere, rådmenn og tillitsvalgte) den 23. februar 2016 på Rognan (Saltdal), utarbeidet rådmennene i fellesskap et første utkast til en intensjonsavtale. Dette ble presentert i fellesmøte med kommunene den 8. mars i Kobbelv (Sørfold). Kommunene ble enige om at ordførere og rådmenn skulle møtes i et felles arbeidsmøte for å bearbeide forslaget den 16. mars i Kobbelv.

Et felles bearbeidet forslag fra kommunene legges nå frem for alle formannskap og kommunestyre i løpet av april. Kommunestyrene i de fem kommunene gir sine innspill til endringsforslag til intensjonsavtalen.

Forhandlingsutvalgene i de fem kommunene får fullmakt fra kommunestyrene til å bearbeide/revidere forslag til intensjonsavtale. Forhandlingsutvalgene bygger sitt videre arbeid på de innspillene kommunestyrene gir i april, og på den dialogen forhandlingsutvalgene får i folkemøtene i mai.

Forhandlingsutvalgene i de fem kommunene møtes etter behov i løpet av mai måned, med målsetting om å ha et omforent forslag til intensjonsavtale ferdig innen mai 2016. Den reviderte intensjonsavtalen gjøres tilgjengelig for befolkningen gjennom nett, media og i trykket form.

Reviderte intensjonsavtale vil sammen med resultatene av den rådgivende folkeavstemming den 29. mai 2016 presenteres som grunnlag for endelig vedtak i kommunestyrene i juni.

Vurdering:

Hamarøy kommune har vedtatt å ikke følge alternativet med storkommunemodell der Bodø er med. Slik saken står i dag har Hamarøy 2 hovedalternativer det må tas stilling til i det videre arbeidet:

- 0-alternativet
- Indre Salten

Rådmannens vurdering av 0-alternativet vil fremmes som egen sak. Indre Salten alternativet består nå av kommunene Hamarøy, Fauske, Saltdal, Sørfold og Tysfjord. Forslag til intensjonsavtale er utarbeidet, og legges frem som egen sak.

Med vennlig hilsen
Hamarøy kommune

Trine Olvik
møtesekretær

Likelydende brev sendt til:
Tysfjord kommune
Sørfold kommune
Fauske kommune
Saltdal kommune



Hamarøy
Kommune

Analyse av 0-alternativet

Del 1 - INNLEDNING.....	3
Om kommunereformen:	3
Regjeringens ekspertutvalg:	3
Kriterier som har betydning for oppgaveløsninger i kommunene	3
Annet grunnlagsmateriale som bør nyttes sammen med denne analysen:.....	4
Gjennomføring av denne analysen:.....	4
Del 2 - vurdering/analyse av kommunens tjenester	6
Økonomi	7
Felles stab og støttetjenester (som inkluderer regnskap, lønn, fakturering/innkreving, personal, skatt og service/IKT)	10
Oppvekst (grunnskole og barnehager):	11
Helse og omsorg (inkl hjemmetjenesten):	11
Folkehelse:.....	12
Kultur og bibliotek:	12
Næring:.....	12
Teknisk (som inkluderer vei, vann, avløp og eiendomsforvaltning):	13
Del 3- Interkommunalt samarbeid.....	13
Del 4 - Fremtidige nye oppgaver til kommunene	14
Del 5 - Rådmannens oppsummering og konklusjoner:	17
1. Bærekraftig og økonomisk robuste kommuner (herunder inneha rollen som samfunnsutvikler):	17
2. Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne (kommunen som tjenesteyter):	18
3. Som myndighetsutøver:	19
4. Styrke lokaldemokratiet og gi (større) kommuner flere oppgaver.....	19
<i>Rådmannens samlede og avsluttende konklusjon:</i>	21
<i>Hvilke områder kunne bli positivt påvirket med Hamarøy som del av en større kommune:.....</i>	22

DEL 1 - INNLEDNING

Om kommunereformen:

I Sundvolden-erklæringen står det at «*regjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden... Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmenn og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner*».

Regjeringen har gjennom flere ulike dokumenter signalisert at de ønsker en annen struktur på kommunal sektor enn i dag. Bakgrunnen for dette er blant annet at kommunene har fått betydelig større ansvar for velferdsoppgaver. Samtidig har den statlige detaljstyringen økt, og kommunene har de senere år flyttet flere oppgaver inn i interkommunale samarbeid

Regjeringen mener at større og mer robuste kommuner i fremtiden bedre vil være i stand til å ivareta innbyggernes velferd og sikre verdiskapning og trivsel. Veldig enkelt mener man at større kommuner har større kraft i seg til å møte de utfordringene som venter. Det er utfordringer knyttet til demografi, velferd og kompetanse og evne til å utvikle gode og attraktive lokalsamfunn. Derfor har regjeringen bedt alle landets kommuner om å ta en prat med nabokommunen om eventuell sammenslåing.

Regjeringens mål for en ny kommunereform:

- 1) Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- 2) Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- 3) Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- 4) Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver.

Regjeringens ekspertutvalg:

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. *Med utgangspunkt i samfunnsmessige hensyn knyttet til tjenesteyting, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og (kommunen som) demokratisk arena formulerte utvalget ti kriterier rettet mot kommunene og to kriterier rettet mot staten.*

Kriterier som har betydning for oppgaveløsninger i kommunene

Kriterier for kommunene:

- Tilstrekkelig kapasitet
- Relevant kompetanse
- Tilstrekkelig distanse
- Effektiv tjenesteproduksjon
- Økonomisk soliditet
- Valgfrihet
- Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

- Høy politisk deltakelse
- Lokal politisk styring
- Lokal identitet

Kriterier for staten:

- Bred oppgaveportefølje
- Statlig rammestyring

I tillegg formulerte utvalget noen anbefalinger:

1. Kommunene bør ha minst 15 000 - 20 000 innbyggere for å sikre en godoppgaveløsning
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

Annet grunnlagsmateriale som bør nyttes sammen med denne analysen:

- Salten Regionråds «Mulighetsstudier». Dette er en samlet oversikt og vurdering over samtlige 9 kommuner i Salten.
- Rådmannens tertial rapporter
- Årsregnskap med tilhørende årsmelding fra rådmannen

Gjennomføring av denne analysen:

Det påfølgende dokument er rådmannens vurdering av Hamarøy kommune som fremtidig selvstendig kommune. Rådmennene er av fylkesmannen bedt om å utarbeide kommunevise vurderinger av sine egne kommuner. Denne vurderingen og analysen skal fremlegges til kommunestyrets møte 16. juni. Fylkesmannen har vært tydelig på at «*saksframlegget skal være basert på en objektiv og faglige vurdering*».

Rådmannen har med denne bakgrunn gjennomført en swot-analyse¹ internt i egen organisasjon hvor de enkelte ledere sammen med tillitsvalgte og (hoved)verneombud har foretatt en vurdering av kommunens styrker og svakheter, utfordringer og trusler i forbindelse med å fortsette som en selvstendig kommune. De enkelte ledere er bedt om å gjennomføre en vurdering med utgangspunkt i de 10 kriteriene for kommunen som ekspertutvalget har fremkommet med (se

¹ En SWOT- analyse er en analyse som tar for seg interne og eksterne faktorer som kan hjelpe eller true din organisasjon i forhold til å nå sine mål.

ovenfor), med særlig vekt på kapasitet, kompetanse, effektiv tjenesteproduksjon og økonomisk soliditet.

Rådmannen har i den interne prosessen særlig fokusert på kriteriene; tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse, effektiv tjenesteproduksjon og økonomisk soliditet. Etter at de enkelte ledere har gjennomført sine vurderinger har rådmannen samlet disse, gjennomgått dem og brukt konklusjonene fra swot-analysen som grunnlag for utarbeidelsen av dette dokumentet.

Rådmannen har ikke undergitt ekspertutvalgets² konklusjoner og anbefalinger noen form for faglige vurderinger, hverken basert på egne erfaringer eller teori fra forskningsmiljøer. Rådmannen har basert sine vurderinger på regjeringens uttalte målsettinger samt kriterier og deretter gjort vurderinger ut fra dette.

Rådmannen finner det utfordrende å gi anbefalinger til kommunestyret om en sak som har et tidsperspektiv over flere generasjoner. Dersom vi ser oss tilbake er den utvikling som vi har hatt over de siste 50 år enorm, og det ligger ikke til rette for en rådmann med stor grad av sikkerhet å fastslå de neste 50 års utvikling.

Kommunene er også politisk styrte organisasjoner hvis utvikling ikke bare styres av samfunnsmessige strømninger og endringer, men også politiske målsettinger både lokalt og nasjonalt.

Rådmannen finner det derfor mer riktig overfor kommunestyret å peke på hvilke viktige og grunnleggende element man må ta hensyn til.

Nærmere om kriteriene³:

Tilstrekkelig kapasitet: Kommunene må ha en tilstrekkelig kapasitet både faglig og administrativt for å kunne løse oppgavene på en effektiv og god måte. Rådmannens kommentar: Dette handler om å ha tilstrekkelig kapasitet ute i enhetene til å håndtere de faglige utfordringer som vi blir stilt ovenfor i hverdagen. Herunder også utviklingsoppgaver innenfor de ulike fag for å holde tritt med utvikling og ulike standarder og krav som settes. Innenfor de administrative fellestjenester som økonomi, regnskap, offentlige anskaffelser mv. er det nødvendig med et visst nivå av kapasitet for å ivareta kommunens oppgaver.

Relevant kompetanse er avgjørende for å sikre sterke fagmiljøer og en god administrasjon.

Rådmannens kommentar: Dette dreier seg om kompetanse både ute i enhetene/avdelingene, men også i felles stab/støttetjenester. Oppgavene som kommunen skal løse er og blir, langt mer komplekse og utfordrende enn tidligere. For eksempel dreier dette seg om helse-og omsorgstjenester hvor kommunene nå må ta imot utskrivningsklare pasienter langt tidligere enn før. Dette gir oss både faglige og kapasitetsmessige utfordringer. Samtidig vet vi at kommunene fremover får et større ansvar for eksempel rus/psykiatri noe som vil utfordre oss fremover.

² Regjeringens Ekspertutvalg

³ Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S)

Tilstrekkelig distanse

Kommunene må ha en slik størrelse at det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggerne.

Effektiv tjenesteproduksjon: Større kommuner vil legge bedre til rette for økt rammestyring fra statens side og dermed økt mulighet for å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold.

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.

Valgfrihet

Innbyggerne vil i større grad kreve flere alternativer innenfor tjenestene. Større kommuner kan tilby en større bredde i tilbudet til sine innbyggere, som vil være vanskelig å tilby i små kommuner.

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.

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.

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.

Lokal identitet

Det er etter utvalgets vurdering to dimensjoner som spiller inn på dette området som kommunene bør vurdere i spørsmålet om sammenslåing: opplevd tilknytning til et område og felles identitet med andre områder.

Med bakgrunn i disse beskrivelsene av de ulike kriterier er den påfølgende analyse og vurdering foretatt.

DEL 2 - VURDERING/ANALYSE AV KOMMUNENS TJENESTER

Økonomi

De økonomiske rammer danner grunnlaget for hvilke tjenester som kommunene gir, i hvilket omfang, og til hvilken kvalitet. I dette kapitlet vil rådmannen illustrere på hvilke måter kommunene skaffer seg sine inntekter og hvordan disse disponeres til de ulike tjenesteområder. Det er sammenliknet med andre kommuner i Salten og sett på inntekter pr innbygger.

Deretter er det gjort en sammenlikning med andre kommuner med hensyn til hvordan inntektene disponeres på de ulike områdene i kommunen, og hvilket økonomisk resultat kommunen kommer ut med i de enkelte regnskapsår. Tallene er hentet fra Kostra (Kommune-Stat-Rapportering) og gir tall fra flere områder hos kommunene, som f.eks. pleie- og omsorgstjenester, barnehagedekning og saksbehandlingstid. Man kan sammenligne kommuner med hverandre, med regionale inndelinger og med landsgjennomsnittet. Det gjøres oppmerksom på at det er kommunene selv som rapporterer inn data til Kostra, og data fra Kostra skal nyttes med tilstrekkelig varsomhet og gjerne kobles med annen kunnskap om kommunen.

Tabell nr 1: Finansielle nøkkeltall⁴ for Hamarøy:⁵

	1849 Hamarøy	1849 Hamarøy	1849 Hamarøy
	2012	2013	2014
Brukerbetalinger	6 964	7 901	7 875
Andre salgs- og leieinntekter	17 347	18 236	19 814
Overføringer med krav til motytelse	43 551	45 024	48 744
Rammetilskudd	72 289	74 113	77 279
Andre statlige overføringer	9 696	10 004	15 955
Andre overføringer	7 330	5 875	7 173
Skatt på inntekt og formue	38 394	40 003	39 940
Eiendomsskatt	6 682	12 541	12 130
Andre direkte og indirekte skatter	3 336	3 607	3 616
SUM DRIFTSINTEKTER	205 589	217 304	232 526
Renteinntekter, utbytte og eieruttak	3 418	3 782	3 153

Denne tabellen (tabell nr 1 på foregående side) viser hvordan inntektene fordeler seg på ulike inntektsområder for kommunen. Tabellen viser årene 2012, 2013 og 2014. Tabellen viser at Hamarøy kommune i 2014 hadde en driftsinntekt på over 232 millioner kr. Disse inntektene skal brukes til å drifte kommunens tjenestetilbud. Vi ser bla at inntektene fra eiendomsskatt over denne perioden har økt fra 6,6 millioner til over 12 millioner (boliger/fritidsboliger innført 2013)

Tabell nr 2: Hvis vi sammenlikner med noen andre kommuner i Salten (Saltdal, Sørfold og Tysfjord) og deler inntektene pr innbygger (i 1000 kr) får vi følgende oppstilling:⁶

⁴ Nøkkeltall er en økonomisk indikator som gir et hurtig overblikk over en virksomhet eller organisasjons regnskap (i dette tilfellet hvilke og hvor store inntekter)

⁵ SSB/Kostra – hovedoversikt driftsregnskap

⁶ SSB/Kostra – finansielle nøkkeltall

	1840 Saltal	1845 Sørfold	1849 Hamarøy	1850 Tysfjord
Brukerbetalinger	15 615	6 734	7 875	6 582
Andre salgs- og leieinntekter	31 045	16 075	19 814	29 035
Overføringer med krav til motytelse	73 912	22 675	48 744	33 783
Rammetilskudd	159 976	79 485	77 279	92 265
Andre statlige overføringer	62 751	1 808	15 955	7 500
Andre overføringer	-	23 061	7 173	460
Skatt på inntekt og formue	88 634	37 788	39 940	36 010
Eiendomsskatt	3 655	34 871	12 130	16 066
Andre direkte og indirekte skatter	1 513	21 867	3 616	4 679
SUM DRIFTSINTEKTER	437 101	244 364	232 526	226 380
Renteinntekter, utbytte og eieruttak	2 418	2 904	3 153	2 664
Gevinst finansielle instrumenter	-	-	-	-
Andre salgs- og leieinntekter pr innbygger: (befolkning 01.01.2016)	3	3	4	3
Overføringer med krav til motytelse pr innbygger: (befolkning 01.01.2016)	7	8	11	15
Rammetilskudd pr innbygger: (befolkning 01.01.2016)	16	12	27	17
Andre statlige overføringer pr innbygger: (befolkning 01.01.2016)	34	40	42	47
Andre overføringer pr innbygger: (befolkning 01.01.2016)	13	1	9	4
Skatt på inntekt og formue pr innbygger: (befolkning 01.01.2016)	-	12	4	0
Eiendomsskatt pr innbygger: (befolkning 01.01.2016)	19	19	22	18
Andre direkte og indirekte skatter pr innbygger: (befolkning 01.01.2016)	1	18	7	8
	0	11	2	2
SUM DRIFTSINTEKTER pr innbygger: (befolkning 01.01.2016)	93	124	127	115

I denne tabellen ser vi at Hamarøy kommune har i overkant av 127 000 kr i inntekter pr innbygger. Dette sier i seg selv intet spesielt, men sammenlikner vi med noen av de andre kommunene i Salten så ser vi at Hamarøy kommer ut relativt greit med hensyn til inntekter.

Tabell nr 3: Det kan være greit å se hvordan Hamarøy kommune kommer ut sammenliknet med landet for øvrig med hensyn til inntekter. Dersom vi sammenligner Hamarøy med kommunene i Nordland samt landet for øvrig og Hamarøy sin Kostra-gruppe (06) får vi følgende tall:⁷

	Hamarøy	Kostra- gruppe 06	Nordland	Landet uten Oslo
	2014	2014	2014	2014
Brutto driftsinntekter i kroner per innbygger	128396	117948	80797	71802

Her ser vi at Hamarøy kommunes driftsinntekter pr innbygger sammenliknet med andre kommuner i sin Kostragruppe, kommuner i Nordland fylke og et snitt for landet, kommer relativt greit ut med hensyn til inntekter. (Vi ser at i denne tabellen er snittet pr innbygger 128 396, mens i tabellen over var det i overkant av 127 000. Dette skyldes forskjellige tall i forhold til antall innbyggere i de to tabellene).

Tabell nr 4: Dersom vi ser hvordan Hamarøy fordeler disse inntektene på kommunenes ulike tjenesteområder får vi følgende tabell⁸:

⁷ SSB/Kostra - finansielle nøkkeltall

⁸ SSB/Kostra – finansielle nøkkeltall

	Hamarøy	Kostra- gruppe 06	Nordland	Landet uten Oslo
	2014	2014	2014	2014
5.1 Brutto driftsutgifter, kommune				
Brutto driftsutgifter administrasjon og styring, i % av tot. brutto driftsutgifter	8,4	10,7	7,5	6,4
Brutto driftsutgifter, barnehage, i % av totale brutto driftsutgifter	7,2	6,3	9,9	12,2
Brutto driftsutgifter, grunnskoleopplæring, i % av totale brutto driftsutgifter	13,9	17,2	19	20,2
Brutto driftsutgifter, helse og omsorg, i % av totale brutto driftsutgifter	32,2	36,3	36	33,6
Brutto driftsutgifter, sosialtj., i % av totale brutto driftsutgifter	3,7	2,7	4,4	4,2
Brutto driftsutgifter, barnevern, i % av totale brutto driftsutgifter	11,6	3	3,2	3,1

Som vist i tabellen har ikke Hamarøy kommune spesielt høye kostnader sammenlignet med de ulike hovedområdene i kommunene og andre kommuner. Kostnader til administrasjon og styring ligger noe over snittet i Nordland (og snitt for landet), men under sammenlignbare kommuner i Hamarøy sin Kostra-gruppe. Vi ser at kostnadsnivået på de to store og «tunge» områdene, grunnskole og helse-og omsorg ikke ligger over sammenlignbare kommuner. Det området som Hamarøy har høyere kostnader enn øvrige kommuner er utgifter til barnevern (bosetting av enslige mindreårige er klassifisert under barnevern).

Tabell nr 5: Dersom vi sammenlikner driftsutgifter pr innbygger med andre kommuner:

	1849 Hamarøy	Kostra- gruppe 06	Nordland
	2014	2014	2014
Brutto driftsutgifter i kroner per innbygger	126449	117153	80309

Ovenstående tabell viser at Hamarøy ligger over snittet med hensyn til enhetskostnader, innbyggertallet i kommunen setter dette i sammenheng. Det forteller at det er vanskelig å få stordriftsfordeler i en liten kommune.

Tabell 6: Driftsresultat (og akkumulert merforbruk):⁹

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Brutto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter	10,8	0,9	-1	-1,1	-0,6	1,5

Her ser vi at Hamarøy i perioden 2011-2013 hadde et merforbruk på hvert av årene som man ikke har klart å dekke inn i de 3 påfølgende år fullt ut.

	Hamarøy
	2014
Akkumulert regnskapsmessig merforbruk i prosent av brutto driftsinntekter	1,9

Tabell nr 7: Denne oversikten¹⁰ viser at Hamarøy har et regnskapsmessig merforbruk fra de 2-3 siste årene som skal dekkes inn i den påfølgende periode.

Samlet vurdering av økonomi:

⁹ SSB/Kostra – finansielle nøkkeltall

¹⁰ SSB/Kostra – finansielle nøkkeltall

Hamarøy kommune har generelt tilfredsstillende inntekter sammenliknet med øvrige kommuner på slik størrelse, og andre kommuner i Salten. Heller ikke når det gjelder kostnader på de største områdene som grunnskole samt helse og omsorg har kommunen særlig høye kostnader, med unntak av barnevern. Dog har Hamarøy generelt høye enhetskostnader på sine tjenester. Dette med bakgrunn i det lave innbyggertallet.

Hamarøy kommunes største økonomiske utfordring er at man har pådratt seg et merforbruk over flere år som pr 2014 utgjør 1,9% av Hamarøy sine inntekter. Pr 2014 hadde Hamarøy kommune i overkant av 232 millioner kroner i driftsinntekter. 1,9% utgjør om lag 4,4 millioner kroner, et relativt stort beløp for en liten kommune. Kommunen har cirka 0,5 millioner kroner i mindreforbruk, slik at netto udekket merforbruk utgjør 3,8 millioner kroner. Hamarøy har (som mange andre kommuner) heller ikke et tilstrekkelig høyt nok brutto driftsresultat. Et positivt brutto driftsresultat (altså pluss i regnskapet) skal brukes som en reserve for å håndtere ulike hendelser som oppstår gjennom året, til nødvendige investeringer og til å håndtere eventuelt tidligere merforbruk. Dette sett sammen med at kommunen har lite fondsmidler (sparepenger på konto), gjør at kommunens økonomi pr tiden er noe sårbar i forhold til å håndtere uforutsette hendelser, og til å kunne gjøre nødvendige investeringer i kommunal infrastruktur, for eksempel oppnå mer rasjonell og effektiv drift.

Det er viktig å ha med i den økonomiske vurderingen at regjeringen vurderer å endre inntektssystemet til kommunene. Forslaget har vært ute på høring og er nå under behandling i departementet. I sitt høringsbrev beskriver departementet hvordan de ønsker å gjøre endringer bla med hensyn til kompensasjon for smådriftsulemper.

Som del av denne oversikten er det også riktig å ta med at Hamarøy kommune eier 16,49% av Nord-Salten Kraft AS. I en rapport fra 2011 (PWC og Deloitte) bestilt av styret i kraftselskapet, ble det anslått at totalverdien av egenkapitalen i selskapet var på i overkant av 800 millioner. Det er imidlertid greit å ha med seg at kraftprisen siden 2011 har falt betydelig og at et slikt fall påvirker verdien av selskapet. Dette betyr allikevel at Hamarøy kommune har verdier gjennom sitt eierskap i Nord-Salten Kraft AS.

Det regjeringen ikke sier noe om, er hvorvidt det planlegges å endre kommunens grunnlag for å utskrive og innkreve eiendomsskatt. Fra tidligere kjenner vi også til at det har vært et ønske om å frata kommunene inntekter i forbindelse med salg av konsesjonskraft.

Felles stab og støttetjenester (som inkluderer regnskap, lønn, fakturering/innkreving, personal, skatt og service/IKT)

Disse tjenestene er felles støttetjenester som understøtter samtlige enheter/avdelinger i kommunen. De sørger for at inntekter og utgifter blir håndtert på en korrekt måte, at man opptrer korrekt som arbeidsgiver, samt ivaretagelse av rollen som offentlig myndighet.

Generelt er dette et område med stabile ansatte som har god kjennskap til den kommunale organisasjonen og til de tilsatte. Med et relativt stort faglig område å håndtere, med få ansatte, må deres kompetanse brukes over flere områder. Dette gir oss generalister som har oversikt over flere områder enn bare sitt eget, og dermed god kunnskap om den kommunale organisasjonen og kommunen som helhet.

Få ansatte gir imidlertid små fagmiljøer, og med relativt sterke krav om spesialisering gir dette noen utfordringer sammen med mulige habilitetsproblemer. Få ansatte på spesialiserte områder gir også utfordringer eksempelvis i forbindelse med sykdom og ferie. Kommunen har også høye kostnader i forbindelse med ikt-fagsystemer. Dette området er også utsatt for en stadig økende mengde krav om rapportering.

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) er et viktig strategisk virkemiddel for å nå kommunenes overordnede mål. I Hamarøy er fokus på IKT primært på driftsoppgaver. Utfordringen for Hamarøy alene, ligger i å inneha kompetanse og ressurser til strategisk IKT-tenkning og utvikling.

Dette er også et område som vil utfordre Hamarøy på å finne faglige gode og kostnadsbesparende løsninger i fremtiden, men også til å sette av tilstrekkelig med ressurser for å utvikle gode og sikre ikt-systemer som skal gi ansatte og innbyggere gode digitale tjenester - men som også skal bidra til å utvikle kommunens øvrige fagområder, gjennom eks velferdsteknologi.

Fagområder med høy spesialisering blir også ansett som kompetansearbeidsplasser og vil være et pluss i forbindelse med rekruttering til kommunen. Oppsummert er dette et område som preges av spesialisering, og krav om høy kompetanse på enkeltområder som for eksempel lønn, skatt, personal, ikt og saksbehandling.

Oppvekst (grunnskole og barnehager):

Dette er et område hvor Hamarøy preges av en rekke positive forhold. Oppgradert bygningsmasse, lokalisering av en videregående skole som gir flere muligheter for ansatte innenfor oppvekst, en vellykket og god bosetting og integrering av mindreårige asylsøkere, økende barnetall og full barnehagedekning. Tilbudet innenfor dette området betraktes som attraktivt for småbarnsfamilier. God kompetanse, godt samarbeid og et oversiktlig oppvekstmiljø.

Dette tjenesteområdet har imidlertid også enkelte små sosiale læringsmiljø som kan være en utfordring, og det kan være krevende å finne kvalifiserte ansatte. Dette området har også en høy snittalder blant de ansatte, hvilket vil gi noen utfordringer fremover i rekrutteringen. I tillegg kommer nye kompetansekrav for lærere og små faglige miljø på alle nivåer.

Oppsummert er dette et område hvor det er en rekke positive indikatorer for kommunen og som gir kommunen et godt renommé. Allikevel er dette også et område som preges av høye krav til faglighet og behov for muligheter til etter- og videreutdanning. Høy snittalder blant ansatte og nye kompetansekrav vil utfordre kommunen i den fremtidige rekrutteringen.

Helse og omsorg (inkl hjemmetjenesten):

Dette området preges av en tjeneste som har god lokalkunnskap, dvs ansatte på de ulike områdene, både i institusjon og hjemmetjenesten har god kunnskap om pasienter og beboere og dermed kan skape en «kort» vei fra hjem til sykehjem.

God kunnskap om og til pasienter og beboere skaper trygghet. Kombinert med dyktige ansatte gir dette et generelt godt tjenestetilbud innenfor området. Institusjon og hjemmebaserte tjenester har utfordringer i forhold til at det mangler deler av omsorgstrappen (enkelttjenester). Det fører til at brukerne får et tilbud som ikke er godt nok tilpasset deres behov (dårligere tilbud), men med høyere kostnader for kommunen. Utfordringer som å rekruttere riktig kompetanse, å ha en effektiv bygningsmasse, møte de fremtidige faglige utfordringer innenfor rus og psykiatri samt å utvikle teknologiske hjelpemiddel (velferdsteknologi) vil også komme.

Oppsummert er dette et område som i dag preges av dyktige ansatte med god lokalkunnskap om sine brukere. Samtidig er det et område som har behov for å utvikle omsorgstrappen med flere og mer avpassede tilbud til brukerne, herunder behov for å utvikle velferdsteknologi. Nye nasjonale krav til kompetanse gir fremtidige rekrutteringsutfordringer på dette området, og på spesialiserte områder som for eksempel rus/psykiatri hvor kommunene må overta flere oppgaver fra spesialisthelsetjenesten. Denne tjenesten betraktes i dag som sårbar med hensyn til antall ansatte.

Folkehelse:

Hamarøy kommune arbeider godt og aktivt med folkehelse gjennom sitt samarbeid med Nordland Fylkeskommune og øvrige kommuner i Salten. Arbeidet er preget av høy faglig kompetanse, en utøvende frisklivssentral som er godt etablert med mange brukere og samhandling mellom idrettshallen, frisklivssentral, treningssenter og frivillighetssentral. Dette er et område med behov for kompetanse og kapasitet for å utvikle det flerfaglige samarbeidet internt, men også i forhold til oppfølging til lovpålagte krav og samarbeidsavtaler med fylkeskommunen.

Kultur og bibliotek:

Innenfor kultur preges Hamarøy kommune av et engasjert lokalsamfunn og et sterkt idrettsmiljø med engasjerte og kompetente samarbeidspartnere, som for eksempel Hamsunsenteret, den videregående skolen, samt en god samhandling med øvrige Saltenkommuner. Hamarøy bibliotek har avtale om kombinasjonsbibliotek med videregående skole. Dette gir en effektiv utnyttelse av økonomiske midler og et samlet fagmiljø som gir et godt tjenestetilbud til brukerne. Området har mange muligheter fremover med utvikling mellom kultur, bibliotek, Hamsunsenteret, videregående skole mm. Det vil allikevel være noen utfordringer med hensyn til rekruttering, og begrensede ressurser i forhold til å gi gode tilbud til barn og unge.

Næring:

Næringslivet preges av noen få store bedrifter innen kraft, oppdrett og slakteri. Videre er det en stor offentlig sektor og flere mindre bedrifter innen byggebransjen, transport, tjenesteytende næringer og varehandel. Kommunen har gode merkevarer som Tranøy og Hamsunsenteret. For øvrig preges tjenesten av nærhet til aktørene, men uten at næringslivet selv er organisert i et forum. Utfordringene er å ha tilstrekkelig med kapasitet og ressurser til å drive utviklingsarbeid. Det finnes kun ½ stilling innenfor næringsarbeid og det er begrenset intern samhandling og tilstrekkelig med kapital. Det mangler også en lokal næringsforening som kunne gitt mer tyngde i arbeidet.

Mulighetene gjennom å utvikle kapitalfond som kan bidra med utviklingsmidler for lokalt næringsliv, herunder utvikle store næringer som havbruk og mineral er til stedet. Da er det imidlertid nødvendig med ytterligere kompetanse og kapasitet på disse områdene. Ny reguleringsplan for Innhavet kan være med på å tiltrekke nye etableringer.

Teknisk (som inkluderer vei, vann, avløp og eiendomsforvaltning):

Innenfor teknisk område preges det av bra bemanning på områdene byggesak, vann og avløp. Kommunen har god tømrerkompetanse, anleggskompetanse og noe FDVU-system kompetanse, men med manglende kompetanse på data, ventilasjon, elektro og automasjon. De ansatte har god kompetanse om kommunen og kan dermed raskt sette seg inn i problemer som oppstår.

Kommunen har imidlertid utfordringer i forhold til vedlikehold av bygg, og forbruker pr i dag bygningsmasse på grunn av manglende vedlikehold.

Oppsummert er dette et område som drifter innenfor begrensede rammer.

Kompetansemessig og ressursmessig er det særskilte utfordringer innenfor bygg og eiendom med å vedlikeholde nødvendig bygningsmasse. Dette fører til behov for større oppgraderinger, eventuelt nyinvesteringer med påfølgende kapitalbehov.

DEL 3- INTERKOMMUNALT SAMARBEID

Det interkommunale samarbeidet i Nordland er i 2014 undersøkt nærmere av selskapet NIVI som i samarbeid med KS og Fylkesmannen i Nordland har laget en rapport. Denne er oppdatert i 2014 med oversikt over ulike interkommunale samarbeidsløsninger.

Her fremkommer det at Hamarøy kommune er registrert med 34 ulike samarbeidsordninger (gjennomsnitt-tallet for Nordland er 31). Hamarøy var registrert med 37 samarbeidsløsninger i 2010. Det er ikke mulig i dette dokument å gi en samlet oversikt over hvilke interkommunale samarbeidsløsninger Hamarøy deltar i, men Hamarøy deltar i en rekke samarbeidsløsninger både i Salten, men også mot Ofoten-regionen.

Sammen med øvrige Salten-kommuner har Hamarøy et velutviklet interkommunalt samarbeid hvor eksempelvis større oppgaver som brann og renovasjon er ivarettatt av selskaper.

Hamarøy deltar innenfor en rekke andre samarbeider og fagnettverk som berører de aller fleste tjenesteområder i kommunen.

Det interkommunale samarbeidet anses som en nødvendighet både for å skape større fagmiljøer, men også for å etablere nødvendig kapasitet til å ivareta tjenestetilbudet til innbyggerne. Som eksempel nevnes brannvern som i dag ivaretas av Salten Brann IKS.

For den interesserte leser vil rådmannen anbefale NIVIs rapport fra 2010 samt reviderte utgave av 2014.

I NIVIs rapport fra 2010 stilles det spørsmål med utviklingen av interkommunalt samarbeid og hvilken betydning det har for tjenesten selv og for kommunene:

- «bidrar dagens organisering til effektiv ressursbruk og en effektiv organisering av offentlig kompetanse? Skaper dagens organisering gode strukturer for velferdsproduksjon?»

- «Spørsmålet er (imidlertid) om tradisjonelle former for samarbeid, gir en tilstrekkelig sterk mobilisering av politisk styringskompetanse i en stadig mer fragmentert og administrativt orientert interkommunal verden» (litt annerledes formulert: fratrar det interkommunale samarbeidet kommunestyrene styringsmuligheter?)
- «Og hvilken kapasitet har rådmannen til å følge opp de ulike samarbeidsløsningene».

Rådmannen tar med disse problemstillingene med bakgrunn i at mange peker på fordelene med nåværende interkommunalt samarbeid, og mener at interkommunalt samarbeid kan erstatte en kommunesammenslåing.

Rådmannens erfaring kan oppsummeres til:

- Interkommunalt samarbeid var helt nødvendig for å etablere tiltrengt kapasitet, og kompetanse til å ivareta flere tjenesteområder som kommunen alene vanskelig kunne utføre (eksempelvis brann og renovasjon)
- Antallet interkommunale samarbeidsløsninger har etter hvert blitt såpass mange at det er en administrativ utfordring med oppfølging.
- Interkommunalt samarbeid skaper en (demokratisk) avstand mellom kommunestyrene og de interkommunale samarbeider. Det reduserer også mulighetene kommunestyret har til å se flere oppgaver i sammenheng.

Rådmannen mener det er grunn til å nøye vurdere bruken av fremtidige interkommunale samarbeidsløsninger. Rådmannen vil også peke på at dersom Bodø og Fauske skulle inngå i ny kommunestruktur hvor Hamarøy ikke deltar, kan vi regne med at flere samarbeidsløsninger kan bli oppløst og inngå i den ordinære tjenesteproduksjonen i den nye kommunen. Bodø og Fauske som de to største kommunene er viktige både faglig og økonomisk i det nåværende interkommunale samarbeidet. Dersom en eller begge av disse kommunene går ut av et interkommunalt samarbeid eller selskap vil det ha betydning for øvrige kommuner. Det samme gjelder dersom de to kommunene skulle kreve en annen finansieringsordning enn den nåværende.

DEL 4 - FREMTIDIGE NYE OPPGAVER TIL KOMMUNENE

Mer makt og myndighet til kommunene.

Regjeringen 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.¹¹

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. Rådmannen har medtatt i dette dokumentet samtlige oppgaver som er listet som aktuelle for kommunene. Disse kan leses i Stortingsmelding nr 14.

¹¹ Sundvolden-erklæringen

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 fylkeskommunen vil således bli kanalisert til de kommunene som ønsker å ivareta disse funksjonene på et desentralisert plan.

Oppgavene (en oppstilling):

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 - distrikts psykiatriske 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' vigslor og notarialbekreftelser

Departementet mener at tingrettenes og Oslo byfogdembetes myndighet til å forestå vigslor kan overføres til kommunene. Kommunene kan også gis notarialmyndighet til å bekrefte underskrifter på dokumenter og bekrefte rett kopi, i tillegg til de andre notarius publicusmyndighetene.

Klima- og miljøforvaltning

Forvaltning av små verneområder etter naturmangfoldloven § 62 kan overføres til større kommuner. Fylkeskommunens myndighet etter innlandsfiskeforskriften § 2 tredje ledd kan overføres til større kommuner. Fylkeskommunens myndighet til å fastsette utvidet jakttid for enkelte fremmede/introduserte arter etter § 2 i forskrift om jakt- og fangsttider og hvor det i liten grad er nødvendig å ta hensyn til regional utbredelse, kan overføres til større kommuner. Myndighet til å gi utlippstillatelse etter forurensningsloven § 11 når det gjelder grønnsaksvaskerier og til å behandle saker vedrørende støy fra motorsportbaner, skytebaner og vindmøller kan overføres til større kommuner.

Det boligsosiale området - tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til, tilpasning av bolig

Departementet foreslår at midlene til tilskudd til etablering og den personrettede delen av tilskudd til tilpasning innlemmes i rammetilskuddet til kommunene. Forslaget om å overføre tilskuddene innebærer at statens administrasjon bortfaller. Husbanken har i dag oppgaver med blant annet å fordele tilskuddsmidlene mellom kommunene, og med rapportering og kontroll av bruken av midlene. Disse oppgavene vil falle bort, slik at det kan frigjøres ressurser til andre viktige oppgaver i Husbanken. Husbanken skal fortsatt ha en rolle som veileder overfor kommunene på det boligsosiale området.

Idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av svømmeanlegg

Idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av svømmehaller kan overføres til kommunene.

Tilskudd til frivilligsentraler

Det vil være hensiktsmessig å overføre ansvaret for å gi tilskudd til frivilligsentraler til kommunene.

Videregående opplæring

De fleste kommuner vil også etter kommunereformen være for små til å kunne ivareta ansvaret for videregående opplæring uten omfattende interkommunalt samarbeid. Departementet mener derfor at ansvaret for videregående opplæring ikke kan overføres til kommunene generelt. Ansvaret for videregående opplæring kan overføres til de største kommunene.

Skoleskyss

Regjeringen foreslår at ansvaret for skoleskyssen kan overføres til kommuner som overtar ansvaret for videregående opplæring og kollektivtransport.

Utvalgte kulturlandskap i jordbruket

Forvaltningen av utvalgte kulturlandskap i jordbruket kan overføres fra fylkesmannen til kommunene.

Tilskudd til verdensarvområdene

Forvaltningen av tilskudd til verdensarvområdene kan overføres fra fylkesmannen til kommunene.

Nærings- og miljøtiltak i skogbruket

Forvaltningen av tilskudd til veibyggning 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.

Om oppgavedifferensiering sier meldingen «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.»¹²

Det betyr at regjeringen mener at kommunene fortsatt skal ivareta samtlige oppgaver knyttet til velferd for kommunens innbyggere. En overføring av nye oppgaver til Hamarøy kommune som selvstendig kommune i fremtiden vil medføre behov for ytterligere kapasitet og kompetanse på administrativt nivå. Om finansiering av nye oppgaver til kommunene sier meldingen følgende: «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.»¹³

Rådmannen kan på den bakgrunn ikke gi noen økonomiske vurderinger for dette området. I tillegg kommer den pågående vurdering av nytt inntektssystem for kommunene som vi ikke kjenner godt nok konsekvensene av i dag, ettersom endelig vedtak ikke er gjort av Stortinget.

DEL 5 - RÅDMANNENS OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER:

I den påfølgende analyse har rådmannen konsentrert seg om å få frem viktige elementer for diskusjon og refleksjon i den pågående debatt om kommunestruktur. Således legger rådmannen vekt på å fremheve positive sider av kommunens tjenester, men også de utfordringer som kommunen står overfor allerede i dag og som vil gjøre seg gjeldende i fremtiden.

Regjeringen har som målsetting at kommunene skal være:

1. Bærekraftig og økonomisk robuste kommuner (herunder inneha rollen som samfunnsutvikler):

Hamarøy kommunes økonomi kan for tiden beskrives til å være sårbar for større endringer. Særsilt er det utfordrende å håndtere et merforbruk som har kommet over flere år, samtidig som man skal drifte på en god og effektiv måte. Dette merforbruket må dekkes inn gjennom pluss i de årlige driftsregnskap, en utfordring som har gått igjen over flere år. Hamarøy må skaffe seg en handlingsfrihet gjennom å ha overskudd i den årlige driften.

På flere områder sier kommunens ledere at det er behov for ytterligere midler til blant annet å håndtere etterslep på vedlikehold av kommunal eiendomsmasse,

¹² St.Meld nr 14 side 81

¹³ St.Melding nr 14 side 82 (Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner)

midler til et sterkere næringsarbeid, midler til å investere i en mer robust IKT-struktur og sist, men ikke minst behovet for å investere i fremtidig velferdsteknologi. Det siste området fremstår som en relativt stor utfordring for mange kommuner i Norge, og kan antakelig ikke løses som i dag hvor hver enkelt kommune er overgitt til å finne gode løsninger på egen hånd. Utvikling av velferdsteknologi krever investering på flere områder, både infrastruktur, kompetanse på ikt-området og kapasitet til å implementere teknologi i tjenesteproduksjonen. Velferdsteknologi skal opprettholde og utvikle et godt tilbud til kommunens innbyggere innenfor området helse -og omsorg og skal ikke minst bidra til å holde kostnadsutviklingen på dette området under kontroll. Dette betyr at Hamarøy kommune må skaffe seg ytterligere inntekter eller i større grad effektivisere nåværende drift for å skaffe seg et overskudd som kan investeres i infrastruktur, kompetanse og kapasitet til å utvikle kommunen videre. Hamarøy har gode utviklingsmuligheter innenfor to store områder: havbruk og mineralutvikling. For å utvikle disse to områdene slik at de gir kommunen ytterligere arbeidsplasser og inntekter (gjennom personskatt og eiendomsskatt) må det settes av tilstrekkelig med ressurser både innenfor næringsarbeid og planarbeid. Det er også behov for en styrking av midler til næringsfond.

2. Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne (kommunen som tjenesteyter):

Hamarøy kommune yter i dag gode tjenester til sine innbyggere på en rekke områder gjennom dyktige og motiverte medarbeidere som er del av gode fagmiljø. I en liten kommune som Hamarøy er det også fordeler av å kjenne kommunens innbyggere. På den måten kan kommunen gi gode og veltilpassede tjenester til innbyggerne og innbyggeren kan føle trygghet i å bli ivaretatt av medarbeidere som kjenner dem og deres bakgrunn. Hamarøy leverer kvalitativt gode tjenester til innbyggerne i dag.

Hamarøy kommune må som øvrige kommuner forholde seg til lover og forskrifter som regulerer hvordan og med hvilke faglige standarder tjenester skal utføres. Høye faglige krav på en rekke områder kombinert med et rettighetsbasert samfunn stiller store krav til medarbeiderne. Samtidig er det innenfor flere områder fagmiljø som i størrelse beskrives som sårbare. Flere steder løses dette gjennom samarbeid med andre kommuner, men utfordringer vil fortsatt ligge der. Særsilt innenfor spesialiserte områder er det behov for noe større fagmiljø som kan ivareta behovet for utvikling.

Den demografiske utvikling gir Hamarøy flere eldre som har behov for flere tjenester. Samtidig skal det påpekes at den demografiske utvikling for kommunen er positiv i forhold til utviklingen i aldersgruppen 16-66 år i perioden frem tom 2040. Denne utviklingen gir kommunen flere innbyggere som bidrar med skatteinntekter til kommunen og barnefamilier som gir barn i både barnehager og skoler.

Den demografiske utviklingen gir allikevel flere eldre innbyggere enn i dag, dog med en litt annen takt enn mange andre kommuner. Dermed vil det være et behov for å utvikle tjenester til innbyggere over 67 år både mht institusjon og hjemmebaserte tjenester. Dette medfører som tidligere nevnt, et behov for å utvikle tjenester til denne gruppen som gjør at eldre kan bo lengre i egen bolig enn i dag. Dette er nødvendig for å holde kostnadsutviklingen under kontroll både i hjemmebaserte tjenester, men ikke minst i institusjon hvor hver enkelt plass koster kommunen i overkant av 1 millioner kroner. Utvikling av velferdsteknologi dreier seg om å utvikle nye produkter, prosesser og organisasjonsformer. Som eks:

varslingsystemer for institusjon, trygghet og selvstendighet for personer med demens, sosial kontakt og kommunikasjon mv.

Kommunene opplever samtidig å få flere oppgaver fra spesialisthelsetjenesten. Dette har kommunene erfart spesielt ifm samhandlingsreformen hvor innbyggerne nå åpenbart blir utskrevet langt tidligere enn før fra sykehusene. Kommunene står også overfor å måtte overta oppgaver fremover fra spesialisthelsetjenesten innenfor området rus og psykiatri. Dette medfører at vi må skaffe oss både kapasitet og kompetanse til å ivareta innbyggere.

Vi ser også at ledere innenfor helse -og omsorg peker på at kommunen mangler deler av tilbudene i «omsorgstrappen». Dette betyr at innbyggerne kan få tilbud som ikke er fullt ut tilpasset deres utfordringer og som faktisk også gir kommunen unødvendige utgifter ved å gi feil tilbud på feil sted i omsorgstrappen.

Samlet sett gir dette Hamarøy kommune utfordringer på å ivareta både faglighet og utvikling innenfor flere tjenesteområder både i dag og i fremtiden.

Dette er antakelig den største utfordringen som Hamarøy kommune står overfor og som må løses uansett hvor fremtidens kommunegrenser går.

3. Som myndighetsutøver:

Som myndighetsutøver skal Hamarøy kommune ivareta oppfølging av lovbestemte oppgaver overfor publikum. Dette dreier seg om områder som eks: barnehage, skole, forurensning, miljøsaker, saker etter plan-og bygningsloven, offentlige anskaffelser mv.

Basert på god faglighet, juridisk kompetanse og habil saksbehandling skal rådmannen og hans medarbeidere håndtere innbyggernes rettigheter på flere komplekse saksområder. I tillegg skal rådmannen gjennom saksbehandling gi kommunestyret råd og anbefalinger i forhold til høringer og uttalelser, oppfølging av lover og regler, interne kvalitetssystemer og klagesaksbehandling.

Juridisk kompetanse kan i en rekke saker innhentes fra kommuneadvokaten, men å inneha faglig dybdekompetanse på en rekke områder i relativt vanskelige sakskompleks anser rådmannen som en stor utfordring. I en liten kommune kan man raskt oppleve habilitetsmessige utfordringer med bakgrunn i eks slektskap eller nære relasjoner. Allikevel er små kommuner «gjennomsiktig» slik at habilitet kan avklares tidlig.

Myndighetsutøvelsen kan være rettet mot enkeltindivider, bedrifter eller organisasjoner. Viktige kriterier i utøvelsen vil på den samfunnsmessige siden være kvalitet i tjenestene som gis til innbyggerne, effektiv bruk av ressursene og likeverdig behandling. Vil Hamarøy kommune ha tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse, sikre en effektiv kommuneorganisasjon og ha tilstrekkelig distanse til vedtakene som fattes? Myndighetsutøvelsen henger tett sammen med tjenesteproduksjonen i en liten kommuneorganisasjon som Hamarøy.

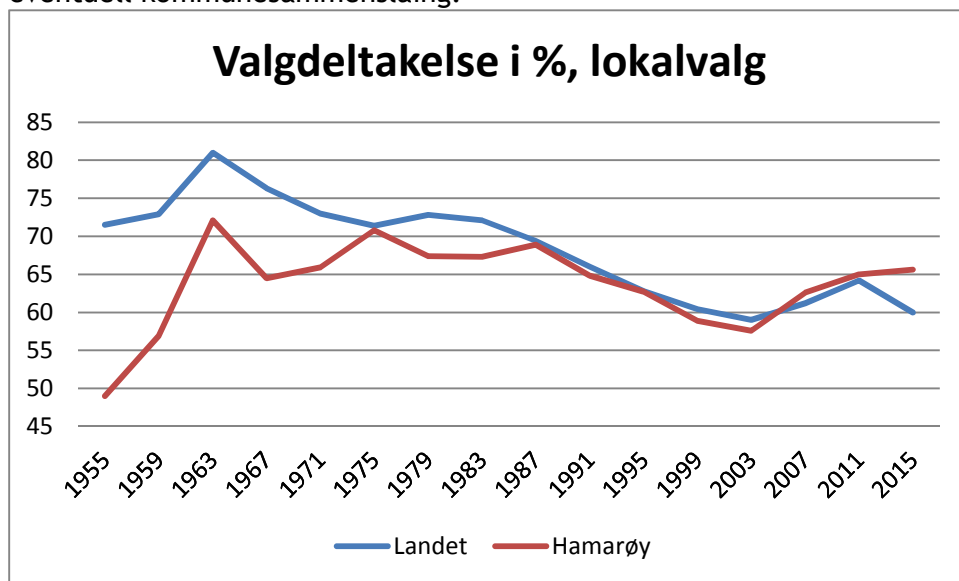
4. Styrke lokaldemokratiet og gi (større) kommuner flere oppgaver

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)

Valgdeltakelsen i Hamarøy økte betydelig frem mot begynnelsen av 1960-tallet, og har deretter mer eller mindre fulgt utviklingen i nasjonal valgdeltakelse (figur). Ved lokalvalgene i 2007, 2011 og 2015, har deltakelsen vært stigende og over nasjonalt gjennomsnitt. Ved stortingsvalgene, har valgdeltakelsene ligget noe under nasjonalt gjennomsnitt. Det er lav terskel for å ta kontakt med den politiske ledelsen i Hamarøy, og lokale engasjement kan forholdsvis lett få innpass på den politiske dagsorden (kort vei). Avstanden mellom befolkningen og beslutningstakere vil naturlig bli lengre ved en eventuell kommunesammenslåing.



Figur: Valgdeltakelse i kommunevalg 1955-2015, fra SSB.

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).

Saksutredninger leveres med tilfredsstillende faglighet, og blir ikke returnert som følge av manglende faglighet i utredninger. Beslutningsgrunnlaget for de folkevalgte anses som godt. Det er ikke registrert lovlighetsklager på vedtak fattet av administrasjonen eller de folkevalgte.

IKS brukes vanligvis på områder der en kommune er mye mindre enn optimal størrelse for å levere tjenestene. IKS fører systematisk til høyere effektivitet og kvalitet, men lavere politisk og administrativ kontroll. Etersom det er flere kommuner som deltar, og det sjelden er en kommune eller enhet som har ansvar for generell oppfølging av IKS, er det ikke uvanlig at det skjer en ansvarspulverisering. Uten kommunesammenslåing, vil Hamarøy trolig kunne fortsette med tilpasninger av dagens IKS-ordninger. Hvor vidt kostnadsbildet endres i de ulike IKS'ene er det ikke mulig å vurdere pr. i dag.

Lokal identitet

Det er etter utvalgets vurdering to dimensjoner som spiller inn på dette området, og som kommunene bør vurdere i spørsmålet om sammenslåing: opplevd tilknytning til et område og felles identitet med andre områder. Antakelsen om at noe av dagens nærhet vil forsvinne ved større kommuner, enten det gjelder til kommunehuset, lokalpolitikere eller tjenester, vil med stor sannsynlighet bli opplevd som problematisk og utfordrende av de berørte innbyggerne. En slik opplevelse vil kunne bli forsterket dersom dagens politiske og administrative system ikke tilpasses nye forutsetninger. Resultatet vil kunne bli et svekket lokalt demokrati. Utvalget tar også som utgangspunkt at det vil være lettere å gjennomføre sammenslåinger med kommuner som i stor grad opplever å ha interkommunal identitet, enn mellom kommuner som ikke har det. (Ekspertutvalget des14)

Hamarøy har relativt høy andel valgdeltakelse ved kommunevalgene. Ved en kommunesammenslåing vil valgdeltagelsen trolig synke noe, da erfaring viser at valgdeltagelsen er lavere i større kommuner.

Hamarøy har et rikt lag- /foreningsliv spredt over hele kommunen. Både store og små arrangementer avholdes rundt omkring i kommunen, og det er stort innslag av frivillige som bidrar sterkt til at denne type arrangement kan gjennomføres. Dette er tegn på at det er en sterk lokal identitet i Hamarøysamfunnet. Det lokale engasjementet vil trolig bestå også ved en kommunesammenslåing, men vil fortsatt være nært knyttet til identiteten som Hamarøyværing. Rådmannen kan derfor ikke se at dette vil representere noen utfordring for innbyggerne i Hamarøy - selv om en skulle velge kommunesammenslåing.

Rådmannens samlede og avsluttende konklusjon:

Hamarøy kommune skal ta en beslutning om den vil stå alene inn i fremtiden i et langsiktig perspektiv. Rådmannens vurdering er at alle kriteriene som legges til grunn for å vurdere dette fra ekspertutvalgets side ikke er like viktige når kommunestyret skal avgjøre spørsmålet. Etter rådmannens syn er det følgende kriterier i prioritert rekkefølge som bør tillegges avgjørende vekt:

1. Økonomisk soliditet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig kapasitet

Økonomisk soliditet: Hamarøy kommune har en økonomi som finansierer et akseptabelt tjenestnivå, også med de foreslåtte endringene i inntektssystemet som vi kjenner pr. i dag. Imidlertid har vi over år ikke klart å komme i økonomisk balanse. Økonomien er sårbar for endringer, og fremstår ikke som robust i forhold til å møte fremtidens utfordringer.

Relevant kompetanse: Hamarøy klarer i stor utstrekning å tiltrekke seg relevant kompetanse, selv om kommunen ikke kan ventes å utvikle større fagmiljøer på alle områder. Hamarøy har relevant kompetanse pr. i dag, selv om enkelte fagmiljøer er små og dermed sårbare. Vi vil fortsatt være helt avhengige av å delta i interkommunale samarbeid og kjøpe eksterne tjenester.

Tilstrekkelig kapasitet: Hamarøy kommune opplever allerede i dag å ha utfordringer på tilstrekkelig kapasitet. Ved å opprettholde interkommunale samarbeid og kjøp av eksterne tjenester klarer vi like fullt å levere lovpålagte tjenester. Økte krav til spesialisering på flere fagfelt vil sannsynligvis tvinge frem behov for ytterligere interkommunale samarbeid og kjøp av eksterne tjenester.

Kommunens hovedutfordringer i et langsiktig perspektiv:

- God driftsøkonomi med et positivt brutto driftsresultat til bruk for fremtidige investeringer.
- Opprettholde høy faglige kompetanse (og kapasitet) i egen organisasjon for å imøtekomme myndighetskrav, høye krav om faglighet, rettslige forhold samt ivareta myndighetsoppgaver innenfor komplekse saksområder
- Kapasitet til å følge opp den teknologiske utvikling
- Kraft til å drive næringsutvikling, herunder utvikle større områder som havbruk og mineraler som grunnlag for vekst.
- Endringer i interkommunalt samarbeid som følge av at nabokommuner slår seg sammen
- Endringer i inntektssystemet for kommunene, utover det regjeringen nå har foreslått. Eks at inntekter som stammer fra salg av konsesjonskraft og eiendomsskatt skulle bli statliggjorte.

Disse utfordringene vil kreve mye av kommunen både med hensyn til kapasitet (planlegging og gjennomføring), kompetanse og økonomiske ressurser. Med bakgrunn i den økonomiske situasjonen Hamarøy kommune befinner seg i, finner ikke rådmannen å kunne tilrå at Hamarøy velger å stå som en selvstendig kommune. I forlengelsen av dette anbefales det at Hamarøy inntar en aktiv rolle med henblikk på å utforske mulighetsperspektivet ved å bli en del av en ny kommune.

Hvilke områder kunne bli positivt påvirket med Hamarøy som del av en større kommune:

Tjenesteyting: som del av en større kommune (eks Indre Salten) vil Hamarøy kunne støtte seg på større fagmiljøer innen ulike områder og kunne også kapasitetsmessig få større oppfølging på særområder enn i dag. En større kommune ville også redusere omfanget av interkommunale selskaper og samarbeider, og interkommunale selskap og samarbeidsløsninger inn i den kommunale tjenesteproduksjonen. Dette ville kunne styrke og utvikle kommunenes fagmiljøer og gi både rådmann og kommunestyre sterkere innflytelse og styring på områder som i dag ligger utenfor kommunens direkte styringslinjer. Med en god utvikling innenfor teknologi er det ikke en nødvendighet å lokalisere ledelsen av en tjeneste til kommunesenteret. Ved ytterligere bruk av teknologiske tjenester er det fullt mulig å lokalisere tjenester til flere ulike steder i en ny kommune. Dette kunne eventuelt bety flere (kompetanse)arbeidsplasser til Hamarøy. En fordel innenfor flere områder vil være at man kan disponere større ressurser mellom geografiske områder, mens man i dag må avtale med nabokommuner felles disponering av ressurser. Hamarøy kommune som del av en større kommune vil gi flere innbyggere bak den enkelte avgjørelse. Større kommuner har normalt større tyngde i sine avgjørelser. Hamarøy kommune som del av en større kommune vil også utløse rett til økonomiske midler. En Indre Salten modell ville utløse 55 millioner i

engangstilskudd og 20 millioner i reformstøtte. Dette sammen med at deltakende kommuner ville beholde dagens inntekter, kunne lagt grunnlaget for å investere i bedre tjenester både med tanke på kapasitet og kompetanse.

Hamarøy som del av en større kommune kunne også ha utviklet felles stab- og støttetjenester som fra et felles geografisk sted kunne drifte funksjoner knyttet til eks lønn, regnskap, post, arkiv, innfordring, skatt, ikt mv. Dette er alle områder som krever store økonomiske midler til drift og investering i ikt-systemer. I dag er mange mindre kommuner nærmest prisgitt ulike leverandører av fagsystemer på drift og oppgradering. Dette gjenspeiles også i kostnadsnivået på ikt-siden. IKT betrakter rådmannen som en nøkkelfunksjon i den videre utviklingen av tjenesteproduksjonen i kommunen.

Myndighetsutøver: rollen som myndighetsutøver ville også bli påvirket i en ny og større kommune. Man ville få tilgang til større kompetanse på flere områder, bla juridisk kompetanse og man kunne få utviklet bedre system for egenkontroll. En større kommune vil gi større avstand mellom beslutningstaker og den saken gjelder, og dermed bedre habilitet. Imidlertid vil også en større avstand gi mindre innsikt i lokale forhold og dermed et kanskje dårligere grunnlag for å ha innsikt i lokale forutsetninger i en sak. Nærhet er også en styrke. Rådmannen er noe usikker på hvordan saksbehandlingstiden ville bli for eks næringslivet.

Samfunnsutvikler: denne rollen innebærer for kommunen å utvikle kommunen med hensyn til tjenestetilbud, næringsvirksomhet og tilflytting av innbyggere. Her vil rådmannen peke på behovet for å utvikle og styrke Hamarøy sitt næringsliv, både det eksisterende og nye områder. Her trengs det økonomi, kapasitet og kompetanse til å drive utviklingen videre i en positiv retning for Hamarøys innbyggere. Hamarøy som del av en større kommune vil sterkere kunne utvikle nye områder både ved næringsutvikling, men også bosetting.

Bjørn Skog
Rådmann



Arbeidsgruppen for kommunereformen

Vår ref.	Arkivkode	Deres ref.	Dato
15/129-35/TO	030 &23		15.03.2016

MELDING OM POLITISK VEDTAK - KOMMUNEREFORM - VEIVALG

Kommunestyret behandlet i møte 10.03.2016 sak 13/16.

Følgende vedtak ble fattet:

Punkt 1. Omforent forslag enstemmig vedtatt:

Kommunestyret viser til vedtak i sak 107/15 den 17. desember 2015. Vurderingene som der ble gjort gjelder fortsatt som grunnlag i det videre arbeid med kommunereformen, og etablert dialog med Tysfjord opprettholdes. Pr i dag fortsetter Hamarøy arbeidet med intensjonsavtale med Indre Salten og med 0-alternativet.

Punkt 2. Omforent forslag enstemmig vedtatt:

Formannskapet gis i oppdrag å vurdere økonomi og tidsbruk med tanke på å gjennomføre opinionsundersøkelse som supplement til andre høringsformer.

Punkt 3. Fellesforslag fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet vedtatt med 8 mot 7 stemmer:

Kommunestyret vedtar at rådgivende folkeavstemning vedrørende ny kommunestruktur skal avholdes søndag 29. mai.

Saksutredning:

Kommunestyret behandlet under møtet 17. desember 2015 i sak 107/15 veivalg for videre arbeid med kommunestruktur, og følgende vedtak ble gjort:

Hamarøy kommunestyre vedtar å gå i forhandlinger med kommunene Sørfold, Fauske, Saltdal og Beiarn om en ny kommune i indre Salten. Det er en forutsetning at det oppnås geografisk sammenheng fra Hamarøy kommunegrense og de andre som slutter seg til. Vedtaket gjøres med bakgrunn i følgende vurderinger:

1. Hamarøy, Steigen og Tysfjord har en rekke tjenester sammen. En fremtidig Nord-Salten kommune vil kunne bygge på disse forhold, samt muligheten for å utvikle andre tjenesteområder. Steigen har gjort vedtak om at dette ikke er et reelt alternativ på nåværende tidspunkt. I forhandlinger med andre kommuner som ikke inkluderer Steigen, vil derfor en revurdering av inngåtte samarbeidsavtaler være nødvendig for å åpne opp for forhandlinger med andre kommuner. Hamarøy kommune vil kunne vurdere et Nord-Salten-alternativ dersom det åpner seg nye muligheter ved at kommunene rundt oss, eller vi selv, ikke greier å konkludere i de påpekte dialoger eller at inntektssystemet tvinger kommunene i nye dialoger.
2. Det har vært gjennomført sonderingssamtaler med Bodø kommune om å delta i en storkommune med Bodø som sentrum. Dette alternativet er vurdert som ikke hensiktsmessig for Hamarøy kommune.
3. Det er gjennomført samtaler med kommunene Sørfold, Fauske, Saltdal og Beiarn med tanke på en vurdering om et indre Salten-alternativ.
4. 0-alternativet gis egen vurdering.
5. Grensejusteringer der det synes geografisk naturlig og interkommunale samarbeid ses som en mulig justering i forhold til 0-alternativet. Et forhandlingsresultat om en ny kommune i indre Salten vil vurderes opp mot egenutredning om å fortsette som egen kommune, eventuelt andre alternativer som måtte komme frem i prosessen utover våren. Vedtak om fremtidig kommunestruktur for Hamarøy kommune skal fattes i løpet av juni 2016. Innen saken fremmes for kommunestyre skal det være gjennomført egen folkehøring.
6. Kommunestyret ber arbeidsgruppa sjekke ut mulighet for alternativt samarbeid mot Tysfjord/Ofotregionen.

Det har 2016 vært et møte mellom kommunene Saltdal, Fauske, Sørfold og Hamarøy for å diskutere prosess i forhold til å få frem et intensjonsgrunnlag for en ny kommune. Til dette møtet var også Tysfjord kommune invitert.

Neste møte mellom de fem kommunene er satt til 8.mars 2016.

Den 3.mars 2016 ble det avholdt felles formannskapsmøte mellom Tysfjord og Hamarøy kommune.

Arbeidsgruppen for kommunereform i Hamarøy har møte 9.mars 2016. På grunn av tidspress i forhold til arbeidet med kommunereform settes denne saken opp, slik at eventuelle nye anbefalinger i arbeidet kan drøftes i kommunestyret etter arbeidsgruppens innstilling.

Behandling:

Britt Kristoffersen SP, fremmet forslag til vedtak om folkeavstemning på vegne av SP, SV, AP og FrP. En gruppe bestående av Britt Kristoffersen SP, Rigmor Lien Ap og Fred-Eddy Dahlberg V ble satt til å formulere forslag til vedtak angående veivalg.

Med vennlig hilsen
Hamarøy kommune

Trine Olvik
Møtesekretær

Kopi til:
Rådmann Bjørn Skog
Siv Reidun Sandnes



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Alle landets kommunestyre

Deres ref

Vår ref

Dato

15/4445

28.10.2015

Videre arbeid med kommunereformen

Nå er det godt over ett år siden jeg inviterte alle kommuner til å delta i kommunereformen. Invitasjonen er forankret i et bredt flertall på Stortinget (Innst. 300 S (2013-2014)). Kommunene har fulgt opp invitasjonen. Mange har hatt gode lokale prosesser der både politikere, medarbeidere, innbyggere, frivillig sektor og næringslivet har vært involvert i diskusjoner om kommunens framtid.

Nye kommunestyre skal nå ta dette arbeidet videre. Jeg vil benytte anledningen til å gratulere alle dere som er valgt inn i kommunestyre for de fire kommende årene. Å bli folkevalgt er en tillitserklæring fra innbyggerne i kommunen. Dere har et viktig arbeid foran dere, både som ombudsmenn og som ledere. Jeg gleder meg til å samarbeide med dere.

En av de første, og viktigste, oppgavene dere står overfor er å bli kjent med kommunen. Hvordan opplever innbyggerne kommunen, hvilke utfordringer venter og hvordan kan kommune og lokalsamfunn møte disse utfordringene? Jeg ser denne oppgaven som en selvfølgelig del av det å utøve politisk lederskap og forvalte velgernes tillit.

Kommunereformen er en god anledning til å gjøre denne jobben. Noen oppfatter kommunereformen som en systemendring og et komplisert politisk arbeid. Til syvende og sist handler den om to forhold. Det første er hvordan vi kan skape bedre velferdstjenester, der folk bor, nå og i framtiden. Det andre er hvordan vi kan utvikle en kommunesektor med kraft og handlingsrom.

Som lokalpolitikere gikk dere ikke til valg på å forvalte systemer, men for å gi innbyggerne gode barnehager og skoler, gode helse- og omsorgstjenester og utvikle attraktive lokalsamfunn og sunn næringsutvikling.

Kommunereformen er en mulighet til å diskutere hvordan vi skal få dette til, også i et 20-30 års perspektiv. Da trenger vi færre og større kommuner med sterkere fagmiljø og et velfungerende lokalt selvstyre. Jeg håper dere benytter muligheten til å ruste Kommune-Norge for framtiden.

Kommunereformen – oppdraget fra Stortinget

Stortinget har sluttet seg til de overordnede målene for kommunereformen (Innst. 300 S (2013-2014)). Målet om gode og likeverdige tjenester til innbyggerne der de bor er grunnleggende for å sikre gode lokalsamfunn i hele landet. Vi ønsker å ta vare på og videreutvikle den norske og nordiske modellen med sterke velferdskommuner som har stort lokalt selvstyre. Reformen skal også styrke forutsetningene for en helhetlig samfunnsutvikling i alle deler av landet. Det vil si bedre styring av arealbruk, boligbygging, transport, næringsutvikling, samfunnssikkerhet og beredskap og miljø og klima.

Et annet mål med reformen er å gjøre kommunene så økonomisk solide at de kan takle uforutsette hendelser, drive effektivt og løse oppgaver som ikke er lovpålagte.

Kommunereformen skal også styrke lokaldemokratiet. Større kommuner kan ta ansvar for flere oppgaver. Det kan gi grunnlag for å redusere den statlige detaljstyringen. Vi ønsker kommuner som kan løse sine oppgaver selv og ikke er avhengige av nabokommuner for å løse lovpålagte oppgaver.

Da Stortinget behandlet rammene for kommunereformen, understreket et bredt flertall at det er behov for endringer i dagens kommunestruktur. Mye er endret siden siste store endring av kommunestrukturen på begynnelsen av 1960-tallet:

- Kommunikasjonsmulighetene er bedret
- Næringsstrukturen er forandret
- Bosettingsmønsteret har endret seg som følge av tiår med sentralisering.
- Omfang av og innhold i offentlige tjenester er blitt flere og mer komplekse
- Kravene til fagkompetanse og tverrfaglig samarbeid har økt både i tjenesteytingen og forvaltningen
- Forventningene til innbyggere og næringsliv er noe helt annet enn for 50 år siden

Kommunestrukturen fra 1960-tallet er verken tilpasset dagens eller morgendagens utfordringer. Kommunereformen handler ikke om å forandre Norge, men at Norge er forandret.

I tiårene som kommer vil det bli færre i yrkesaktiv alder per pensjonist, og det blir flere med omsorgsbehov. Mange kommuner vil møte store utfordringer når de skal rekruttere

fagpersoner og spesialister til de mange oppgavene kommunene skal løse. I byområdene er dagens kommunegrenser mange steder en hindring for å kunne håndtere den sterke veksten og sikre en god areal- og samfunnsplanlegging.

Erfaringene fra sammenslåinger som er gjennomført er gode, og viser at nye kommuner får en positiv utvikling, se Prop. 95 S (2013-2014) Kommuneproposisjonen 2015 (Vedlegg 1).

Milepæler i reformen

Da Stortinget behandlet Kommuneproposisjonen 2016 i juni viste flertallet til Innst. 300 S (2013-2014) der det het at "*alle kommuner har utredningsplikt i kommunereforma*". I Innst. 375 S (2014-2015) utdyper flertallet at de i begrepet utredningsplikt legger til grunn "*at alle kommunar skal ta aktivt del i kommunereforma. Dette inneber blant anna å ha dialog med nabokommunar, utgreie og vurdere aktuelle alternativ for så å ta stilling til om og i så fall kva kommunar ein ønskjer å gå saman med innan 1. juli.*"

Det er bred enighet på Stortinget om at det er behov for endringer i kommunestrukturen dersom vi skal nå våre nasjonale velferdsmål. Stortingsflertallet er klar på hva det forventer at kommunene skal gjøre i reformarbeidet. Forventningen strekker seg utover bare det å vurdere om kommunen kan fortsette alene også i tiårene framover. En grundig prosess med nabokommuner, der også innbyggere involveres, gjør at kommunestyrene vil ha et godt grunnlag til å fatte vedtak innen 1. juli 2016 om hvordan de skal møte framtidens utfordringer.

Dette er hovedløpet i kommunereformen. Ved å følge det kan en ny kommune som hovedregel være klar til 1. januar 2020. Kommuner som ønsker at en sammenslåing skal tre i kraft allerede fra 1. januar 2018, bør fortrinnsvis gjøre vedtak om dette innen utgangen av 2015.

Kommunestyrevedtakene skal sendes fylkesmannen, som skal vurdere om vedtakene er i tråd med målene for reformen og gi en tilrådning om kommunestrukturen i fylket, slik stortingsflertallet har bedt om. Departementet vil på bakgrunn av tilrådningsforberede en proposisjon for Stortinget, som legges frem våren 2017. Regjeringen vil også følge opp Innst. 333 S (2014-2015) om nye oppgaver til større kommuner og forslag om redusert statlig detaljstyring. Dette vil også legges frem for Stortinget våren 2017.

Både regjeringen og stortingsflertallet har gitt uttrykk for at kommunereformen bygger på frivillighet og gode lokale prosesser. Unntak fra frivillighetsprinsippet kan likevel være aktuelt i helt spesielle situasjoner for at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn (Innst. 300 S (2013-2014)).

Verktøy og økonomiske virkemidler

Kommunal- og moderniseringsdepartementet tilbyr ulike verktøy for kommunene i arbeidet med kommunereformen. I tillegg gir departementet økonomisk støtte til en prosessveileder i hvert fylkesmannsembete. Fylkesmennene har fått en viktig rolle i kommunereformen. De skal legge til rette og veilede kommunene.

- Det nettbaserte verktøyet NY KOMMUNE gir oversikt over relevante nøkkeltall og utviklingstrekk både for enkeltkommuner og for den nye kommunen. NY KOMMUNE ble oppdatert i oktober 2015.
- Veilederen *Veien mot en ny kommune* tar for seg de lokale prosessene frem til et vedtak om sammenslåing i kommunestyret. Veilederen bør brukes sammen med nettværktøyet NY KOMMUNE.
- I vår lanserte departementet en ny veileder for *utvikling av lokaldemokratiet*, som skal gi ideer og inspirasjon til god demokratisk praksis gjennom eksempler, relevante verktøy og utprøvde metoder fra kommuner som jobber godt med lokaldemokratiet.
- Samtidig ble det også lansert et debattheft "Lokaldemokrati og kommunereform", som kan brukes i arbeidet med å utvikle lokaldemokratiet når kommuner skal slå seg sammen. Debattheftet vil bli sendt til alle kommuner i høst.

Verktøyene, også debattheftet, er tilgjengelige på www.kommunereform.no.

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. Ansvaret 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

Utredningsnotat A - Fakta grunnlag Salten regionråd

Oslo, 10. april 2015



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

Innholdsfortegnelse:

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

1. Innledning

Stortinget ga i forbindelse med behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 2015 sin tilslutning til at det gjennomføres en kommunereform. Reformen har til målsetting å styrke lokaldemokratiet, og sette kommunene 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 kommunereformen.

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, 10. april 2015

BDO AS

Morten Thuve

Partner

Sven Erik Antonsen

Prosjektleder

Øistein Harsem

Prosjektmedarbeider

2. Mandat og avgrensning

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

Hensikten med utredningsarbeidets delutredning A er å:

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

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

Herunder vil datagrunnlag for følgende faktorer bli presentert:

- Demografisk utvikling
- Kompetanseinfrastruktur
- Regionaløkonomisk utvikling
- Næringsstruktur

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

3. Prosjektets arbeid og metode

Vi har benyttet oss av et kvalitativt studiedesign med innsalg av kvantitative analyser. Dette innebærer at kommunene i Salten i all hovedsak vil bli analysert ved hjelp av ulike data hvor vi kombinerer bruk av tall og tekstforståelse for å analysere prosjektets hoveddeler. Denne metodiske innfallsvinkelen gjør at vi kan beskrive og analysere komplekse fenomener som vanskelig lar seg generalisere. I tillegg til dette har vi gjennomført enkle statistiske analyser der utvalget har gjort dette mulig. 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 omhandlet kommunereformen i Salten mener vi metodene vi har valgt er hensiktsmessige for å få en fullstendig beskrivelse og forståelse av situasjonen i Salten.

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

4. Demografisk utvikling

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

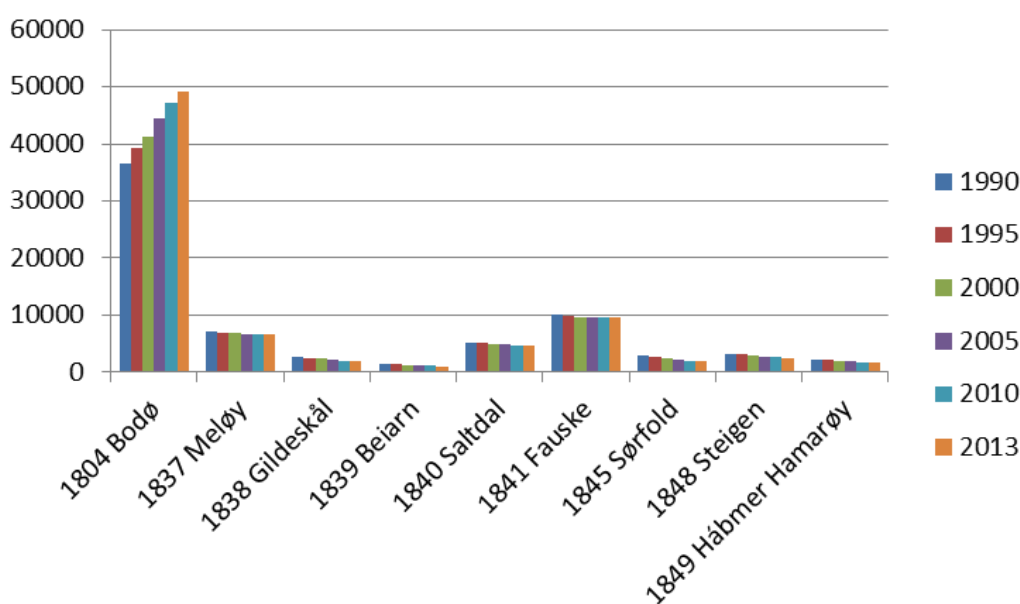
Det har gjennom de siste tiårene skjedd en sentralisering av befolkningen i Norge, der en stadig større andel av befolkningen lever i eller nær større bysentra. Utviklingen viser at det er en betydelig økning i folketallet i de store kommunene og en betydelig nedgang blant kommuner med under 4 000 innbyggere.

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

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

4.1. Historisk utvikling

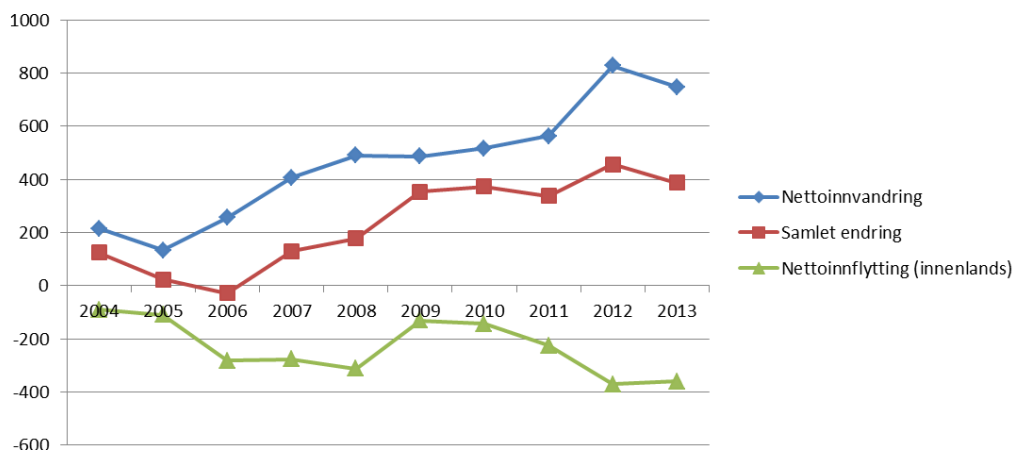
Kommunene i Salten er, som tabellen under viser, svært forskjellige når det gjelder befolkningsstørrelse. Beiarn kommune hadde litt over 1000 innbyggere i 2013, mens Bodø hadde nesten 50 000 innbyggere på samme tidspunkt. Innbyggerne i Bodø utgjør over 60 prosent av befolkningen i Salten. Den gjennomsnittlige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



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

Figuren over viser befolkningsutviklingen fra 1990 og frem til 2013. I en rapport fra 2013 om befolkningsutviklingen i Norge skrevet av SSB, fremkommer det at befolkningsutviklingen har vært betraktelig lavere i mindre kommuner. Denne trenden er også gjeldene i Salten hvor Bodø har den klart største økningen i innbyggertall siden 1990. Alle kommuner i regionen, med unntak av Bodø, har hatt en nedgang i innbyggertallet i perioden 1990 - 2013.

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



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

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

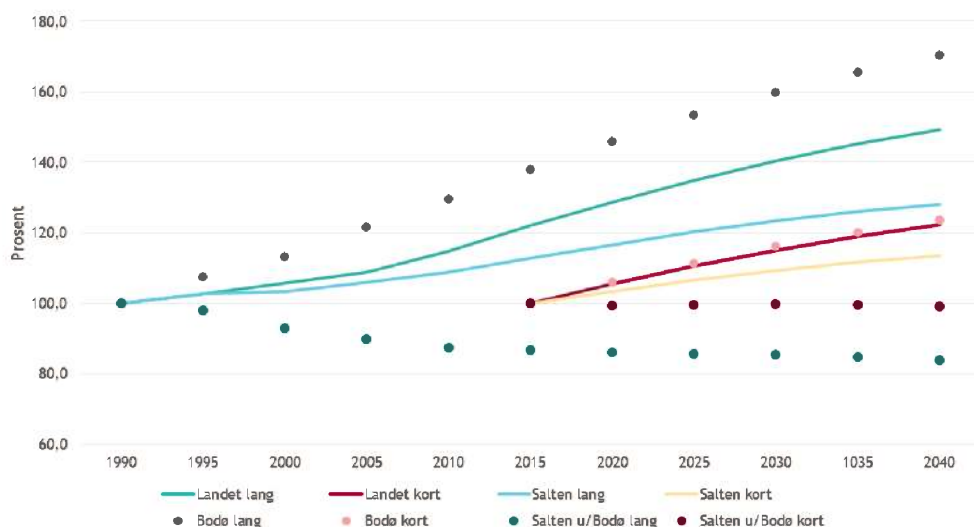
4.2. Prognoser for befolkningsutviklingen i region

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

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

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

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

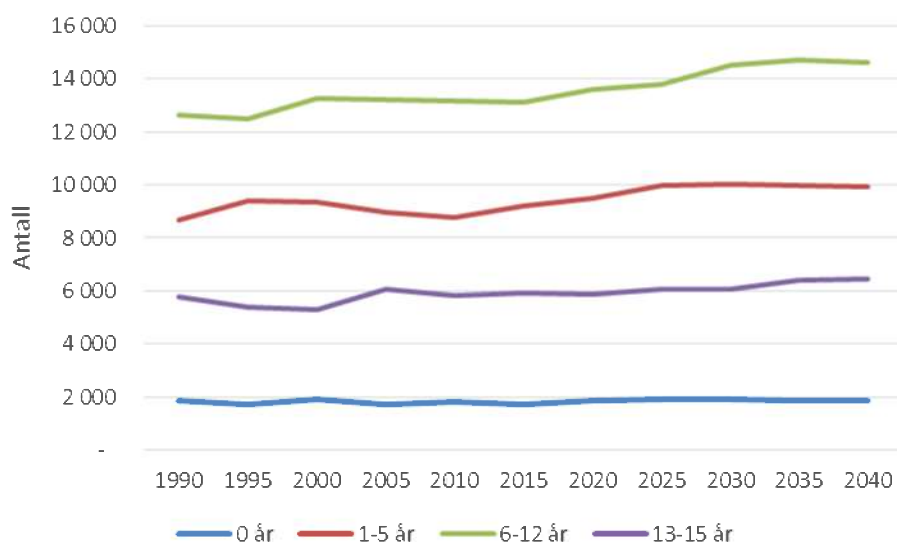


Figur 3: Befolkningsutvikling i perioden 1990 til 2040. Kilde: SSB

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

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

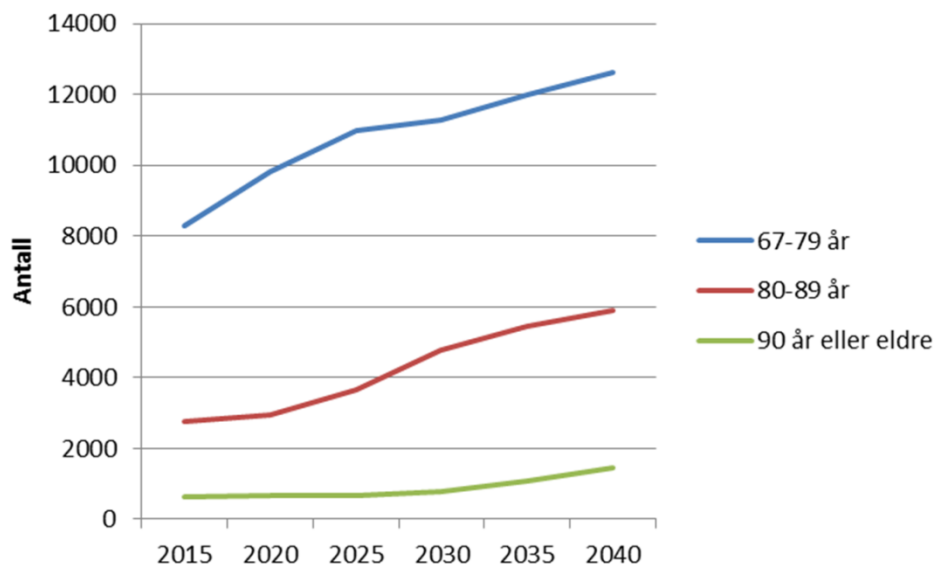
I de to neste figurene har vi sett nærmere på gruppen av innbyggere fra 0 til 15 år. Her ser vi en økning i aldersgruppene 1-5 og 6-12 år. Fødselsraten vil derimot være relativt stabil i perioden frem mot 2040 ifølge SSBs prognoser. Her må det bemerkes at denne delen av prognosen er beheftet med størst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



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

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

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



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

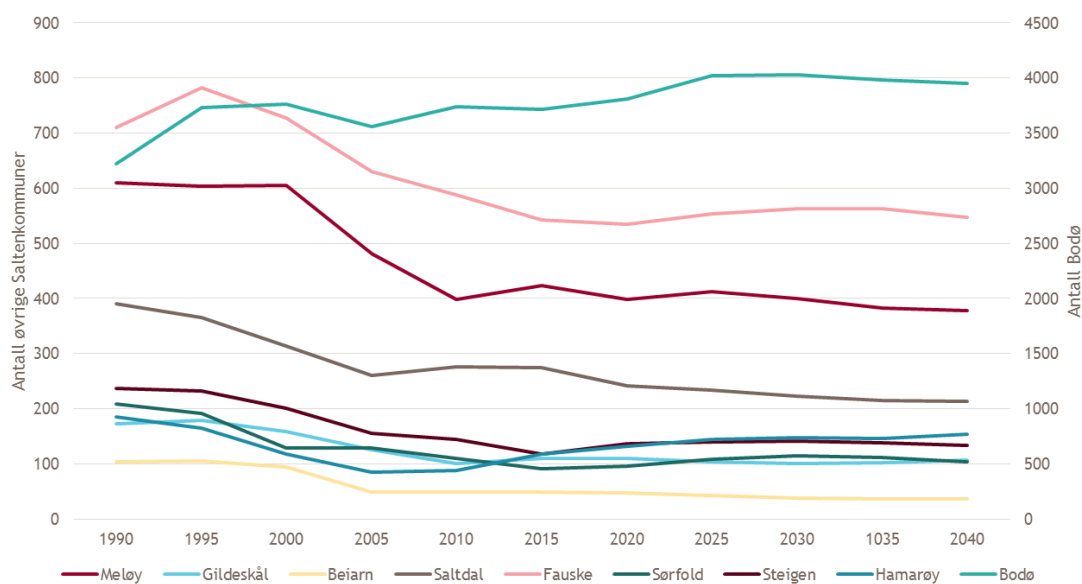
Prognosene viser at det vil skje en markant økning i antall eldre i Salten. Ut fra statistikken ser det ut til at denne utviklingen vil skje som en tre-trinns utvikling. Den første store endringen har allerede begynt, og det er en forholdsvis stor endring i veksten av eldre i aldersgruppen 67-79 år.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

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.

4.3. Prognoser for befolkningsutviklingen per kommune

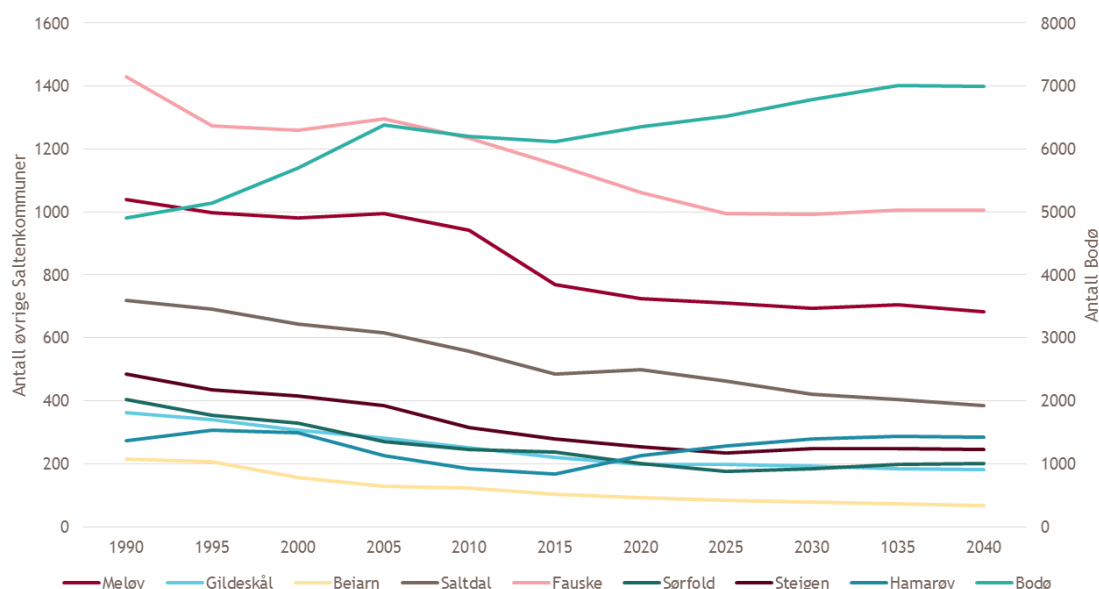
I dette avsnittet har vi sett på den prognostiserte befolkningsutviklingen for alle kommunene i Salten og fokusert på å avdekke forskjeller mellom kommunene som verdt å merke seg i det videre arbeidet. I grafene har vi brukt to ulike verdiskalaer. På venstre side av grafen har vi antall innbyggere i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

I grafen som er vist under har vi tatt for oss aldersgruppen fra 0-5 år. Her ser vi at de aller fleste kommunene vil ha en nedgang fra 1990 til 2040. Bodø er det tydeligste unntaket der denne gruppen vil vokse frem mot 2025 før veksten ser ut til å flate ut. Basert på befolkningsframskrivningen vil flere av kommunene i Salten få et lavere behov for eksempelvis barnehageplasser i 2040 sammenlignet med 2015.



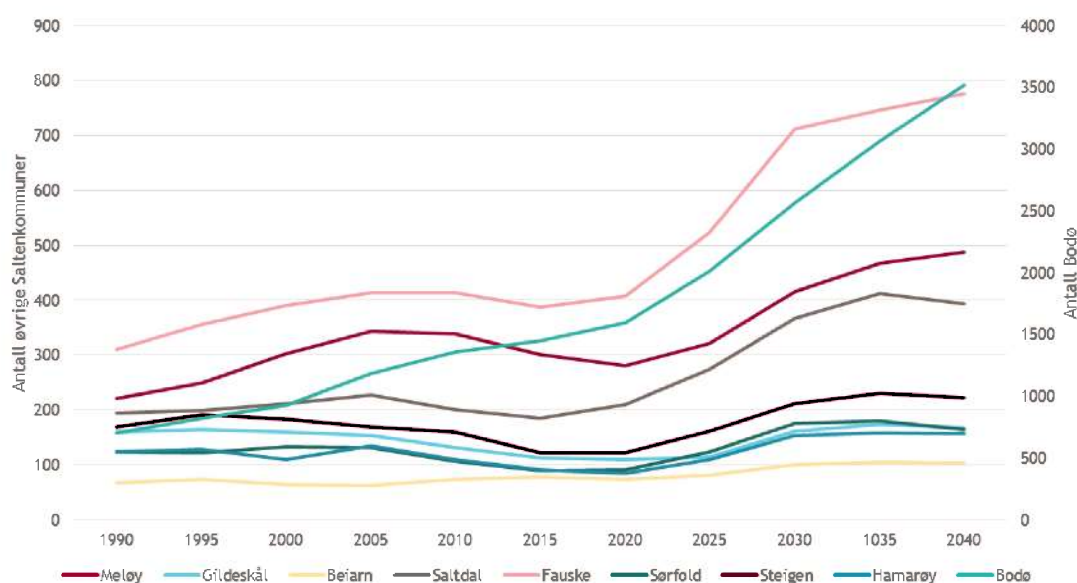
Figur 6: Befolkningsutviklingen fra 1990 til 2040 i aldersgruppen fra 0-5 år. Kilde SSB

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

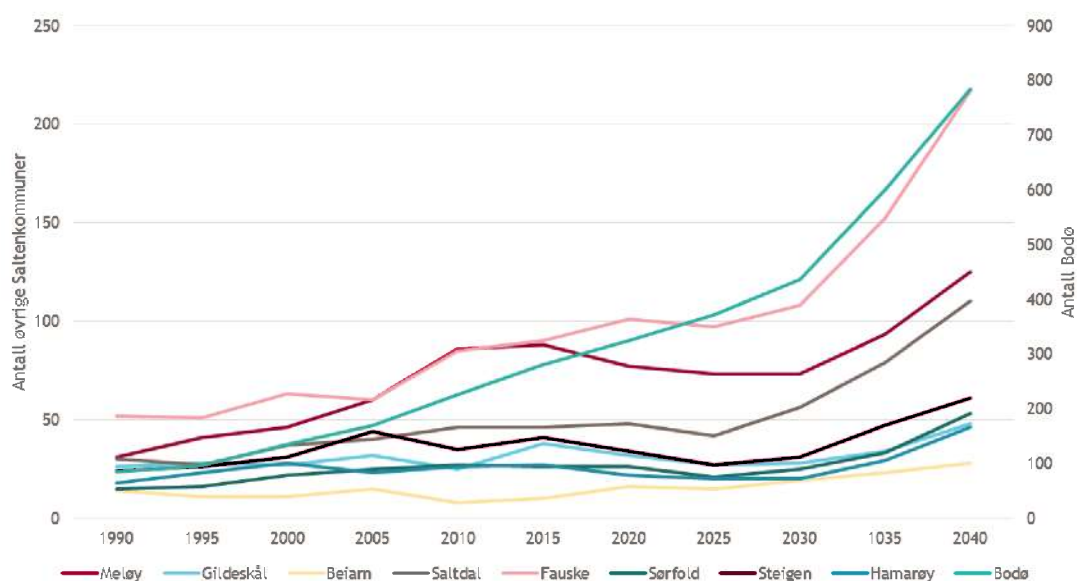


Figur 7: Befolkningsutviklingen fra 1990 til 2040 i aldersgruppen fra 6-15 år. Kilde SSB

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



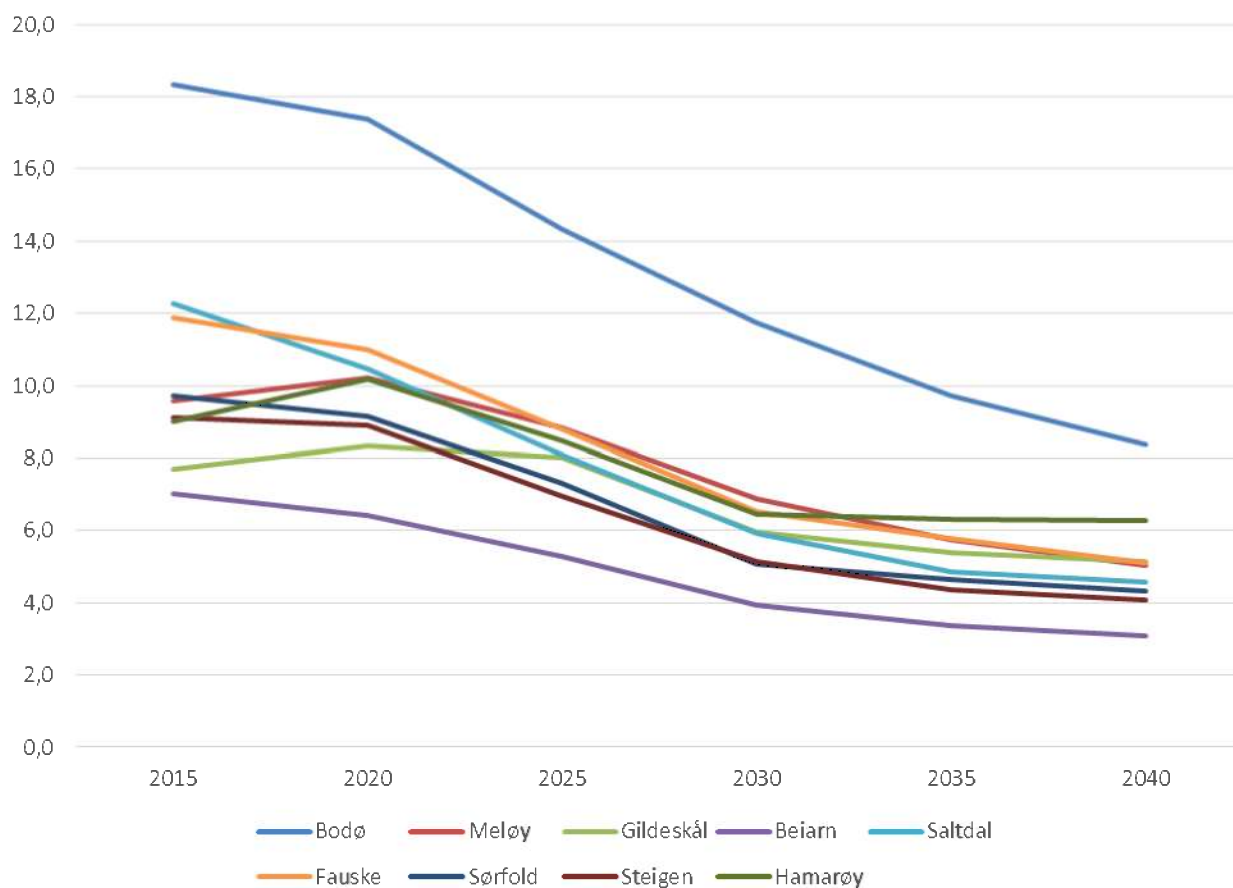
Figur 8: Befolkningsutviklingen fra 1990 til 2040 i aldersgruppen fra 80-89 år. Kilde SSB



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

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

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



Figur 10: Utvikling i forholdet mellom personer i aldersgruppen 20-66 år i forhold til aldersgruppen 80 år og eldre. Kilde: SSB

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

5. Kompetanse og utdanningsbehov

For å kunne møte fremtidens utfordringer må kommunene ha tilstrekkelig med innbyggere med relevant kompetanse. Dette gjelder både med tanke på å løse de kommunale oppgavene, og for å sikre at næringslivet har tilgang på personer som dekker de kompetansebehovene som bedriftene har.

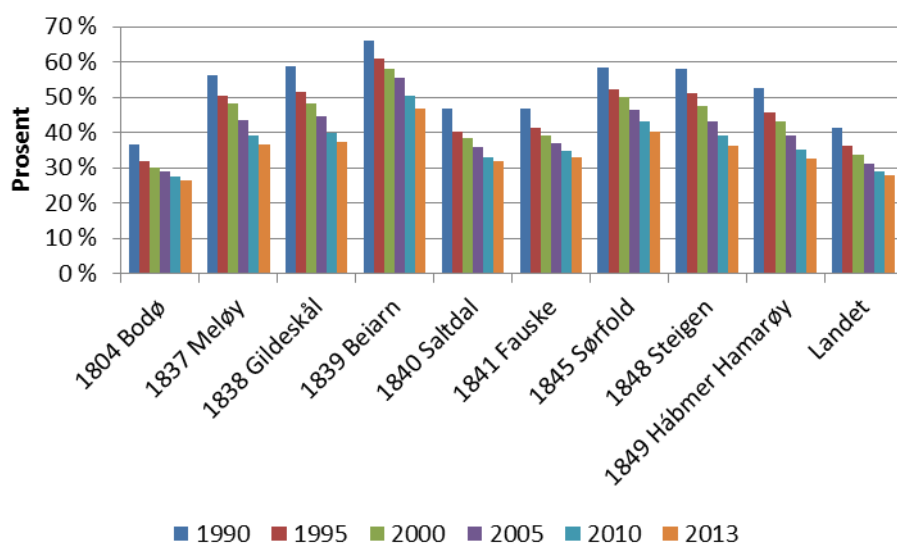
I forbindelse med kommunereformen er det varslet at kommunene vil få overført nye oppgaver, og ut fra de eksemplene som ekspertutvalget synliggjorde vil de fleste av disse kreve bemanning med høy kompetanse. Regjeringen vil i løpet av kort tid avgi en stortingsmelding, som vil angi hvilke oppgaver regjeringen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

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

5.1. Utdanningsnivå i kommunene

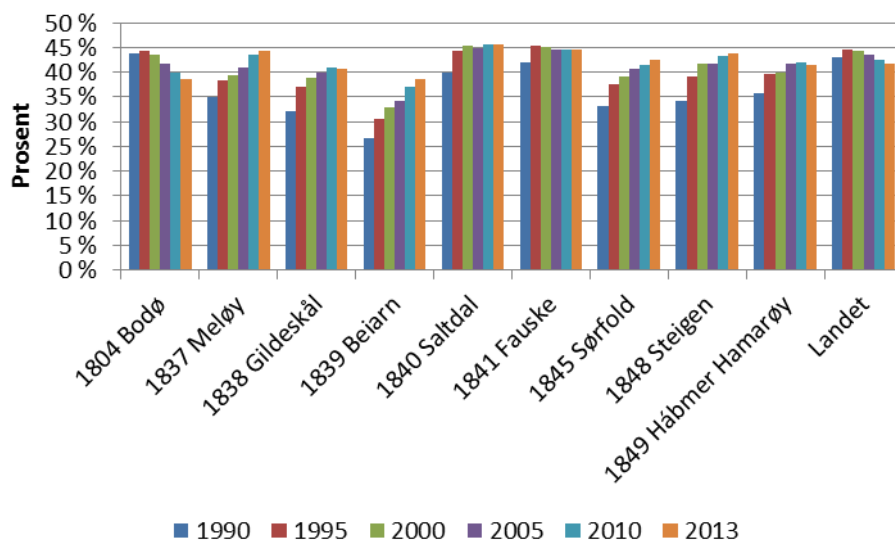
I dette avsnittet har vi innhentet informasjon om utdanningsnivået generelt for kommunene i regionen, og i tillegg har vi sett på utdanningsnivået til ansatte innenfor utvalgte tjenesteområder i kommunene.

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



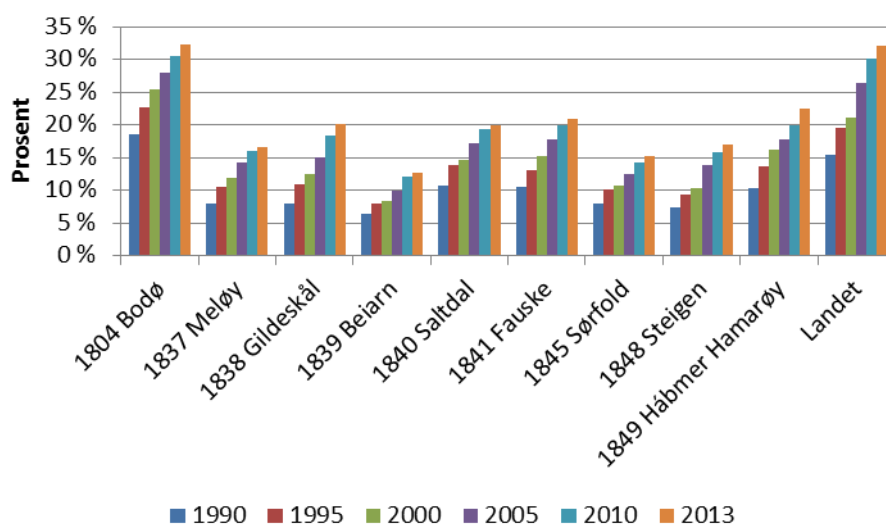
Figur 11: Andel med grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Kilde: SSB.

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



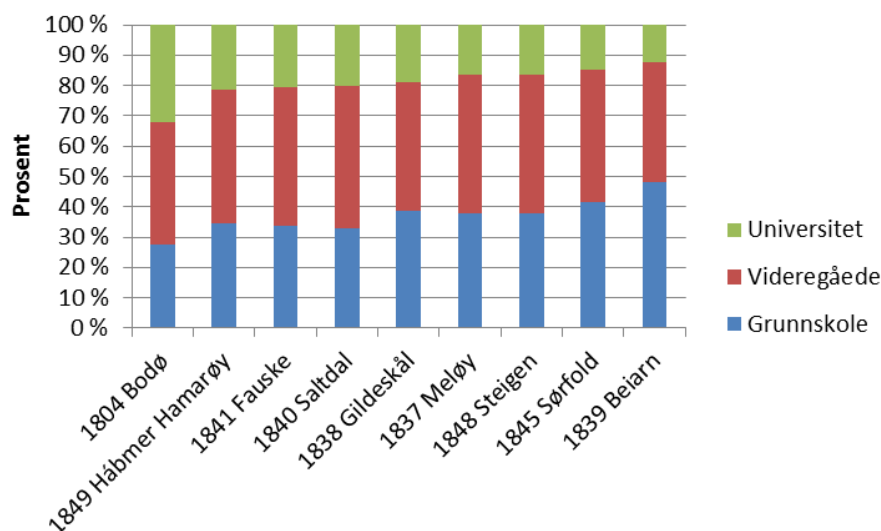
Figur 12: Andel med videregående som høyeste fullførte utdanning. Kilde: SSB.

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



Figur 13: Andel med fullført høyskole- og/eller universitetsutdanning. Kilde: SSB.

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



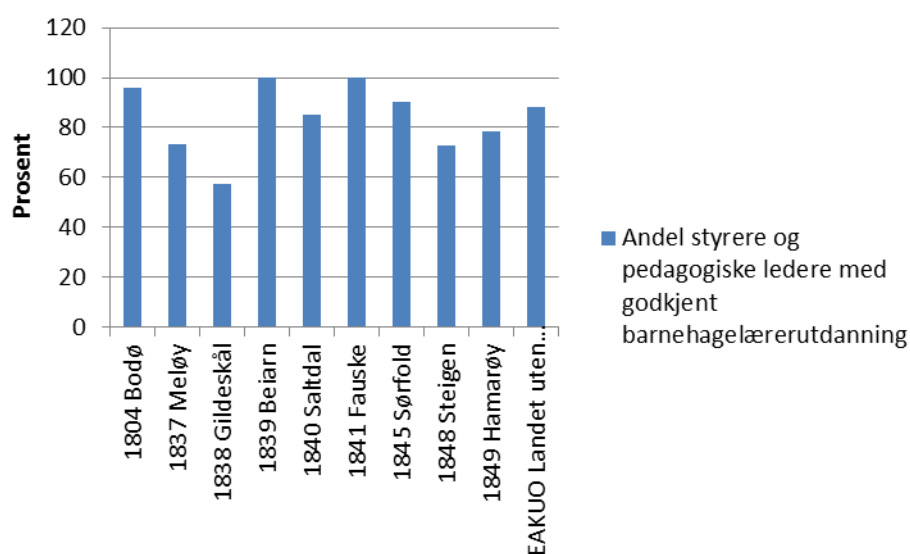
Figur 14: Sammensetning av utdanningsnivå for 2013. Kilde: SSB.

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

5.2. Kompetanse i kommunene

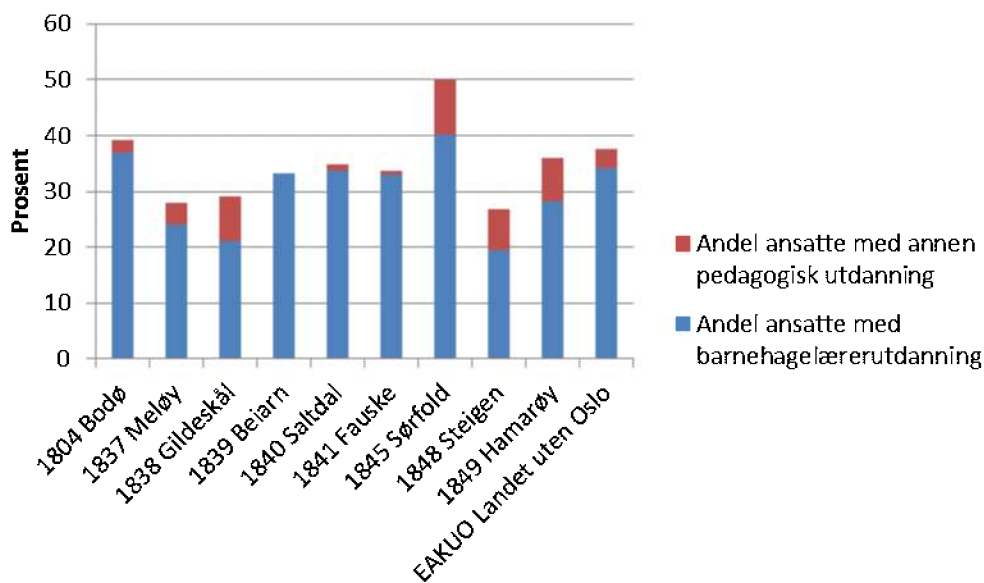
Om man retter fokuset mer spesifikt mot kompetansenivået innenfor de ulike tjenesteområdene, ser vi at dette varierer mellom kommunene.

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



Figur 15: Andel styrere og leder med barnehageutdanning i 2013, Kilde: KOSTRA

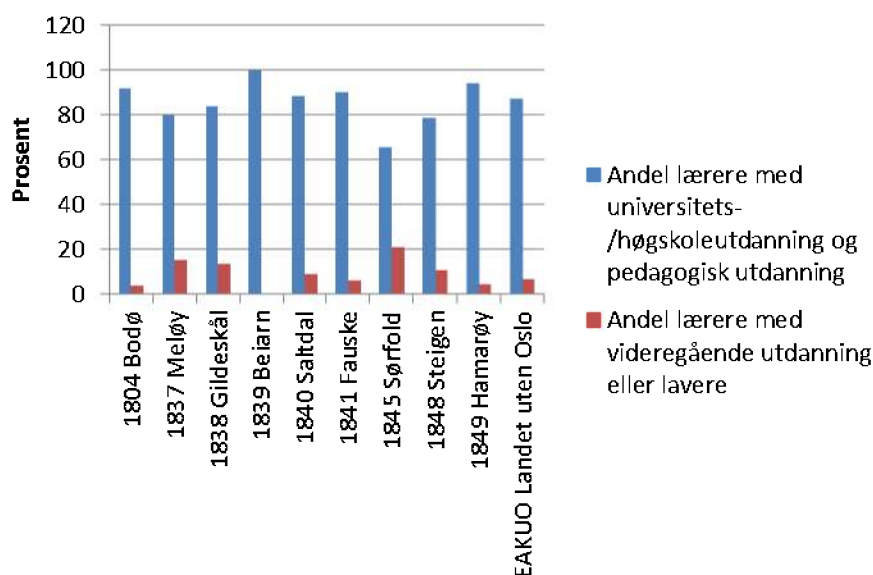
Grafen over viser at det er forholdsvis stor forskjell mellom kommunene når det gjelder hvor stor andel av styrerne og de pedagogiske lederne som har godkjent barnehagelærerutdanning. Noen kommuner har full dekning på lederstillingene, mens andre har et stykke igjen før de er der.



Figur 16: Andel ansatte med relevant utdanning per kommune i 2013, Kilde: KOSTRA

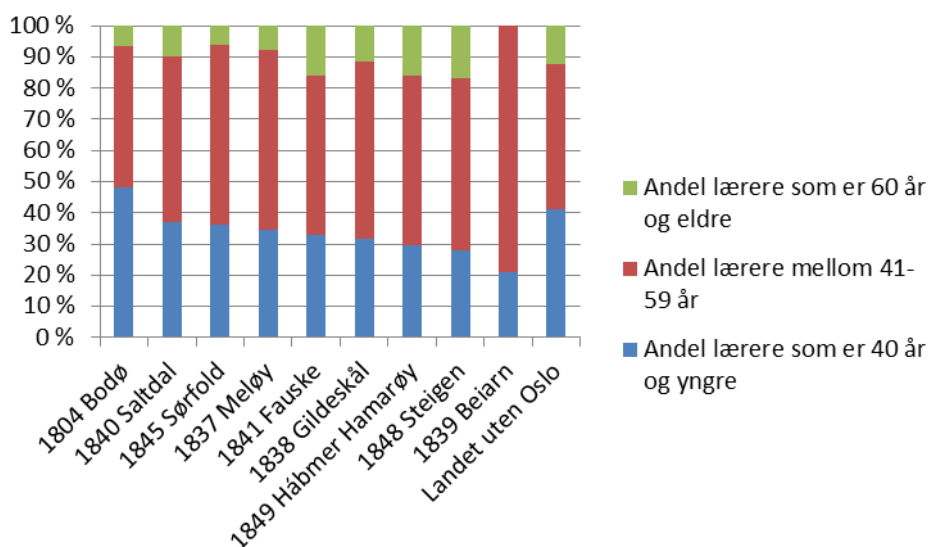
Dersom fokuset rettes mot hvor stor andel av de ansatte som har barnehagelærerutdanning eller annen pedagogisk utdanning ser vi av grafen over at kommunene Bodø, Sørfold og Hamarøy har høyest andel.

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



Figur 17: Utdanningsnivået til ansatte i grunnskolen per kommune i 2013, Kilde: KOSTRA

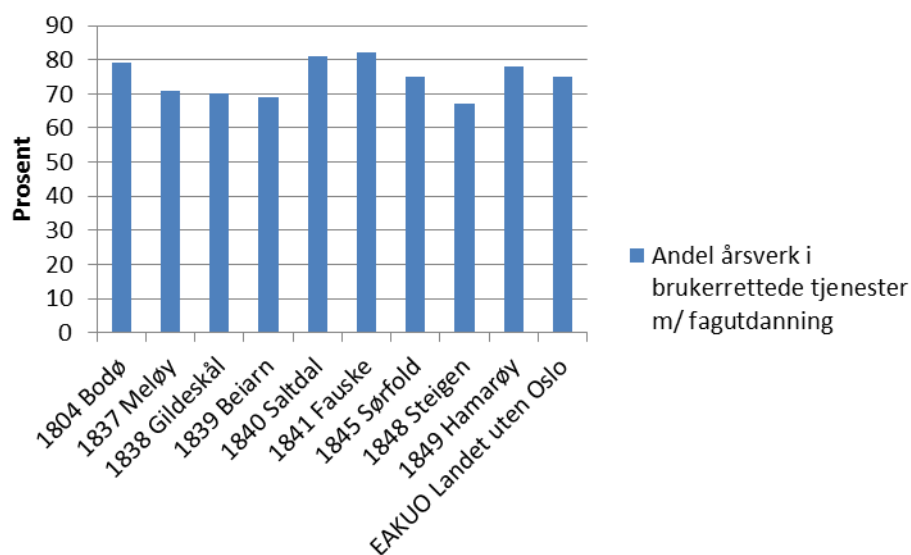
Målt i andel lærere med universitets- eller høgskoleutdanning ser vi at kommunene Meløy, Gildeskål, Sørfold og Steigen ligger noe lavere enn de øvrige kommunene i regionen.



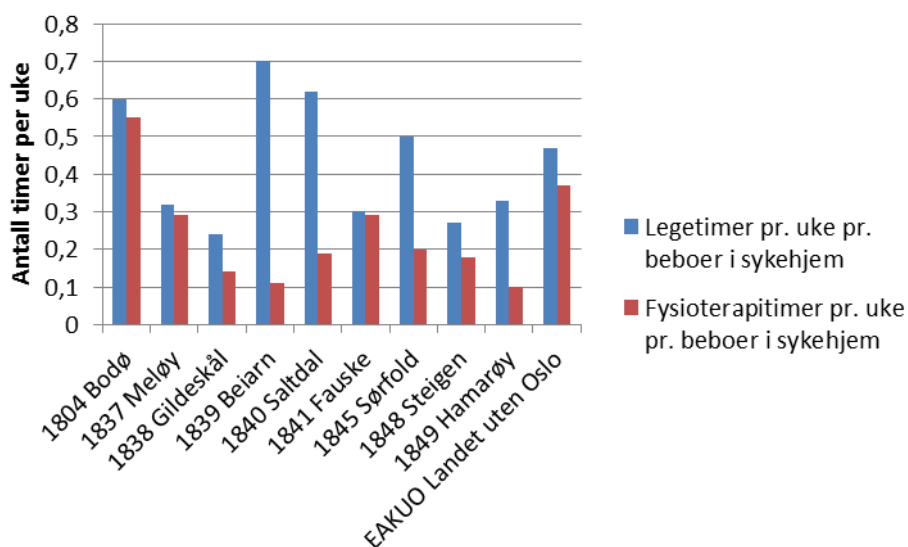
Figur 18: Aldersfordeling på lærere ansatt i grunnskolen per kommune i 2013. Kilde: KOSTRA.

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

Det siste tjenesteområdet som vi ser på i denne omgang er pleie- og omsorgsområdet. Grafen under viser at det er en mindre forskjell mellom kommunene med tanke på hvor stor andel av kommunens ansatte innenfor pleie- og omsorgstjenestene som har fagutdanning. I dette tilfellet tilsvarer fagutdanning et vidt begrep som strekker seg fra helsefagarbeidere til spesialiserte sykepleiere.



Figur 19: Andel årsverk i brukerretnede tjenester i Pleie- og omsorg med fagutdanning i 2013, Kilde: KOSTRA



Figur 20: Antall legetimer og fysioterapitimer pr uke og per beboer i sykehjem, 2013. Kilde: KOSTRA

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

5.3. Kompetanseinfrastruktur

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

Universitet og høyskole:

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

Videregående skole

Regionen har totalt 6¹ videregående skoler fordelt på i alt 10 lokasjoner:

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

I tillegg har regionen 2 fagskoler:

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

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

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

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

Tabell 1: Oversikt over yrkesfaglig studietilbud i Salten. Kilde: www.vilbli.no

¹ I tillegg kommer Norsk hudpleieskole lokalisert i Bodø.

6. Næringsstruktur, sysselsetting og pendling

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

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

6.1. Regioninndelinger i Salten

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

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

6.1.1. Bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner)

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

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

NIBR har i sin definisjon av BA-regioner blant annet benyttet kriterier som kommunestørrelse, arbeidsplasser, pendlingsomfang og reisetid til nærmeste større senter for å identifisere ulike BA-regioner. Ut fra de valgte kriteriene har NIBR i sin modell definert 6 BA-regioner i Salten:

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

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



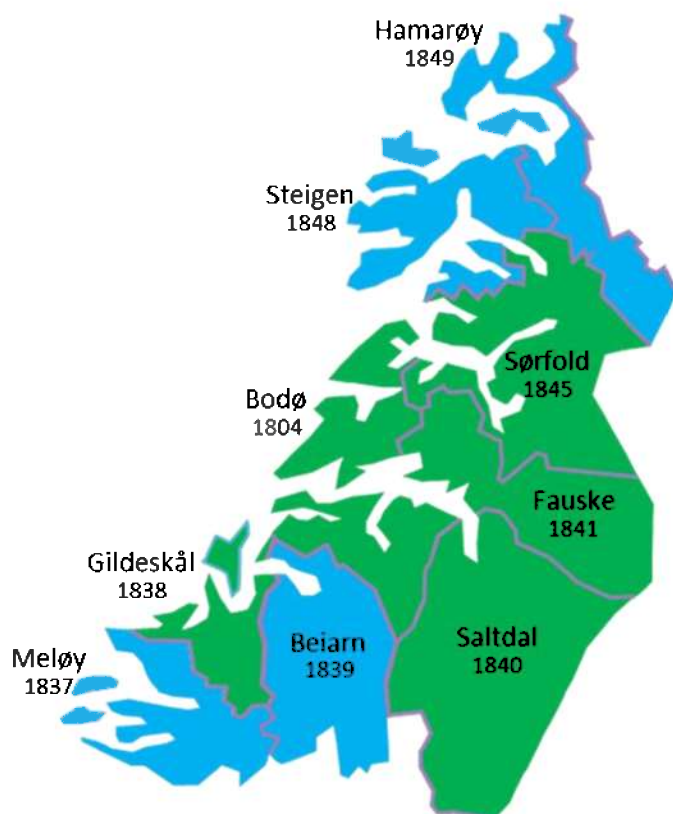
Figur 21: Bo- og arbeidsmarkedsregioner i Salten. Fargekodene angir BA-regionene. Tall angir kommunenummer. Kilde: NIBR

6.1.2. Utvidede bo- og arbeidsmarkedsregioner.

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

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

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



Figur 22: Utvidede bo- og arbeidsmarkedsregioner. Kilde Norut

6.2. Pendling i Salten

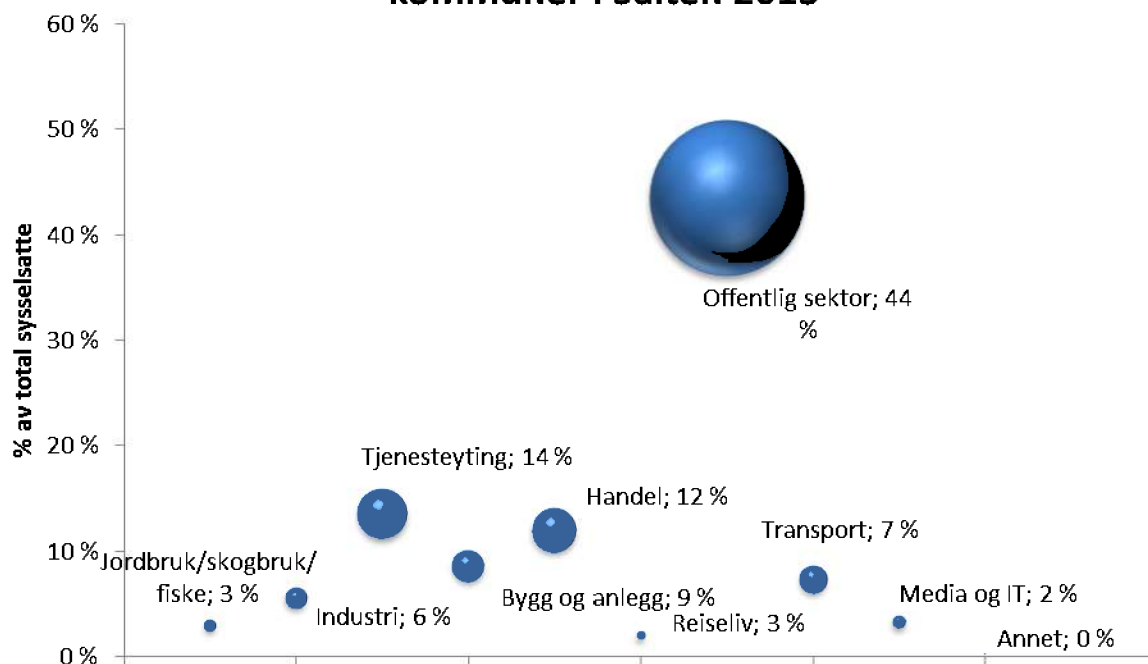
Befolkningsutvikling i en region henger ofte sammen med utvikling i sysselsetting etter arbeidssted og bosted. Saltenregionen har per utgangen av 2013 større sysselsetting etter bosted enn etter arbeidssted, noe som viser at det er netto utpendling av regionen. Det er flere som bor i regionen og har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

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

6.3. Næringsstruktur

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

Sysselsatte etter næring, kommuner i Salten 2013



Figur 23: Oversikt over sysselsatte etter næring i Salten (x-aksen er plassering av næring). Kilde: SSB

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

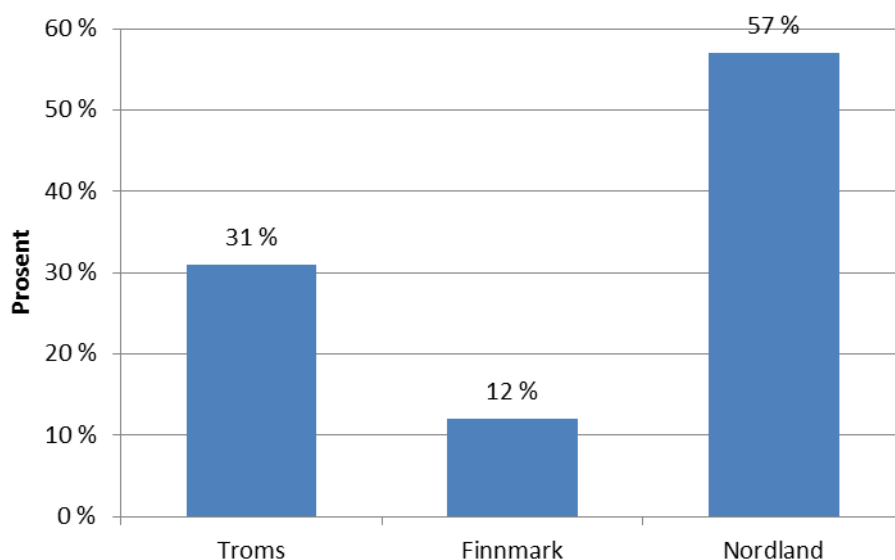
Oppsummert er det flere kommuner i Salten som har relativt stor avhengighet av en type næring, kombinert med liten andel utpendling. Kommuner som i tillegg har få og store hjørnestensbedrifter kan antas å være ekstra sårbare.

7. Regionaløkonomisk soliditet

7.1. Verdiskapning i Norge, Nordland og Salten

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

I 2013 var verdiskapningen² 69 milliarder kroner i Nord-Norge om man holder bank/finans og petroleumsvirksomhet utenfor (Indeks Nordland). Tall fra Indeks Nordland viser at Nordland fylke stod for over halvparten av verdiskapningen i Nord-Norge i 2013. Om man deretter korrigerer dette for antall sysselsatte ser vi at de relative forskjellene mellom fylkene i Nord-Norge er mindre ettersom Nordland er landsdelens største fylke målt i antall innbyggere.

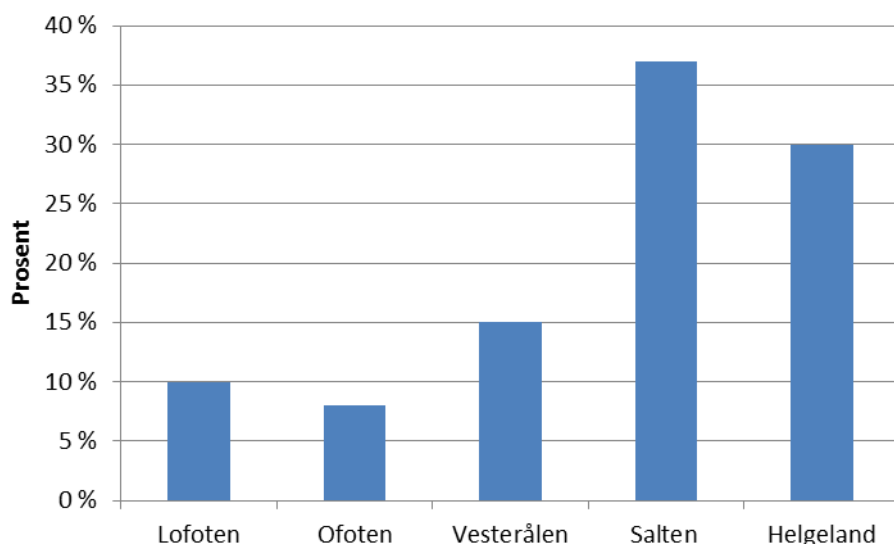


Figur 24: Prosentvis verdiskapning mellom fylker i Nord-Norge i 2013, Kilde: Indeks Nordland

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

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

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



Figur 25: Fordeling av verdiskaping mellom de ulike regionene i Nordland fylke i 2013, Kilde Indeks-Nordland.

7.2. Kommunaløkonomisk soliditet

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

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

En mulig analysemetode kan være å se på følgende nøkkeltallsvurderinger:

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

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

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

7.2.1. Bakgrunnsinformasjon knyttet til kommunene på Salten

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

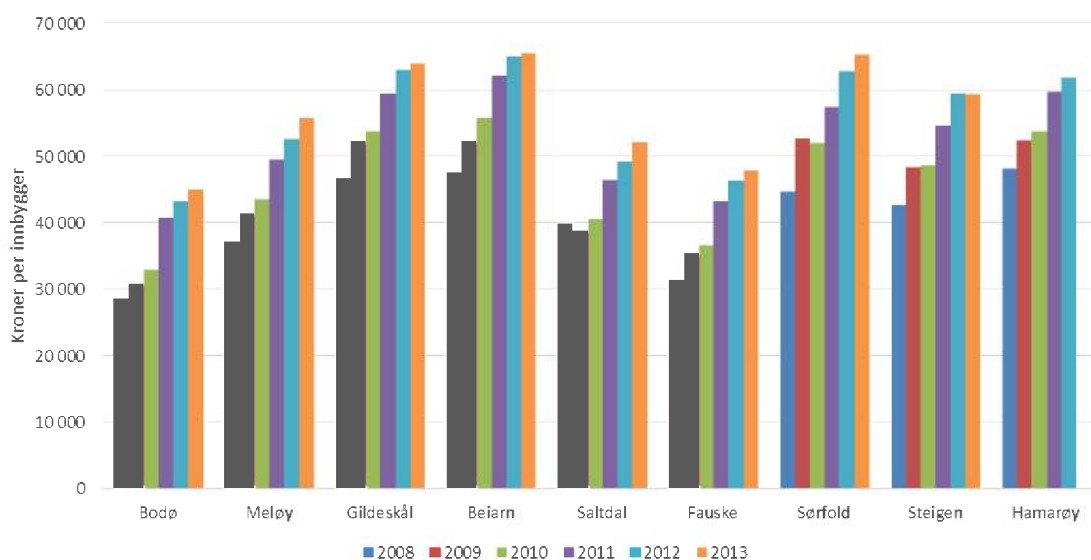
ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse hvor ett av følgende har inntruffet:

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

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

Dagens inntektssituasjon

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



Figur 26: Frie inntekter per innbygger. Kilde: SSB

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

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

7.2.2. Analysetemaene

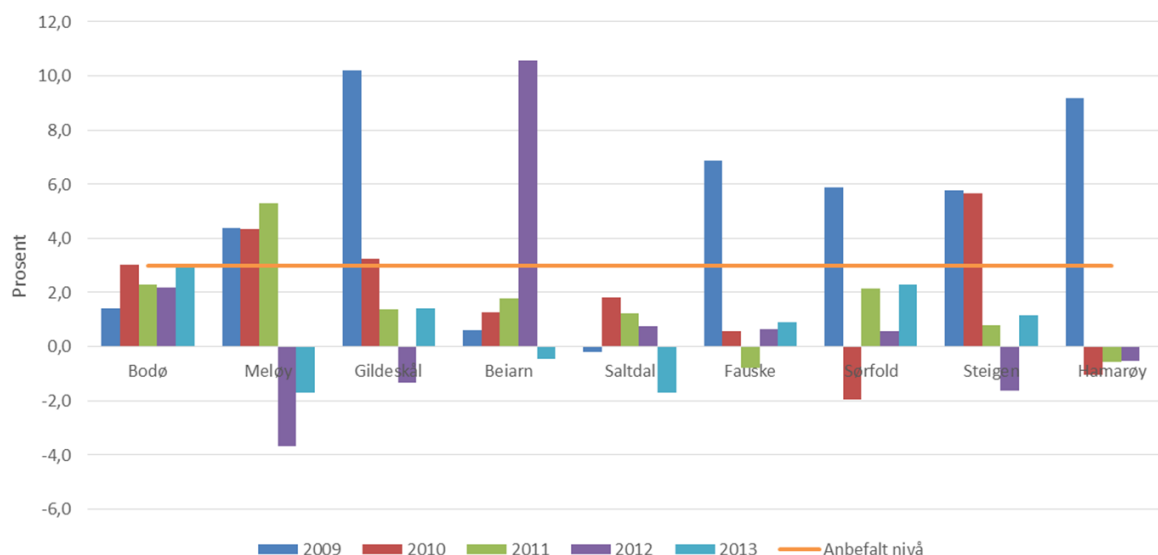
Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter

Det viktigste nøkkeltallet for regnskapsresultat i kommunesektoren er netto driftsresultat som andel (prosent) av brutto driftsinntekter. Netto driftsresultat er driftsinntekter minus driftsutgifter, renter og avdrag. Teknisk Beregningsutvalg (TBU) har gjennom mange år anbefalt at netto driftsresultat bør ligge over tid på minimum 3 % for at en kommune skal ha sunn driftsøkonomi. I sin siste rapport³ har TBU revurdert denne anbefalingen, og har konkludert med at et netto driftsresultat på 1,75 % bør være tilstrekkelig for at kommuner skal opprettholde en sunn økonomi.

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

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

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



Figur 27: Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter. Kilde: SSB

³ Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, Høst 2014

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

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

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

Til slutt kan det nevnes at følgende kommuner mottar småkommunetilskudd⁵ i dag:

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

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

Netto finansutgifter og avdrag i % av brutto driftsinntekter

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

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

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

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



Figur 28: Netto finansutgifter og avdrag i prosent av brutto driftsinntekter. Kilde: SSB

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

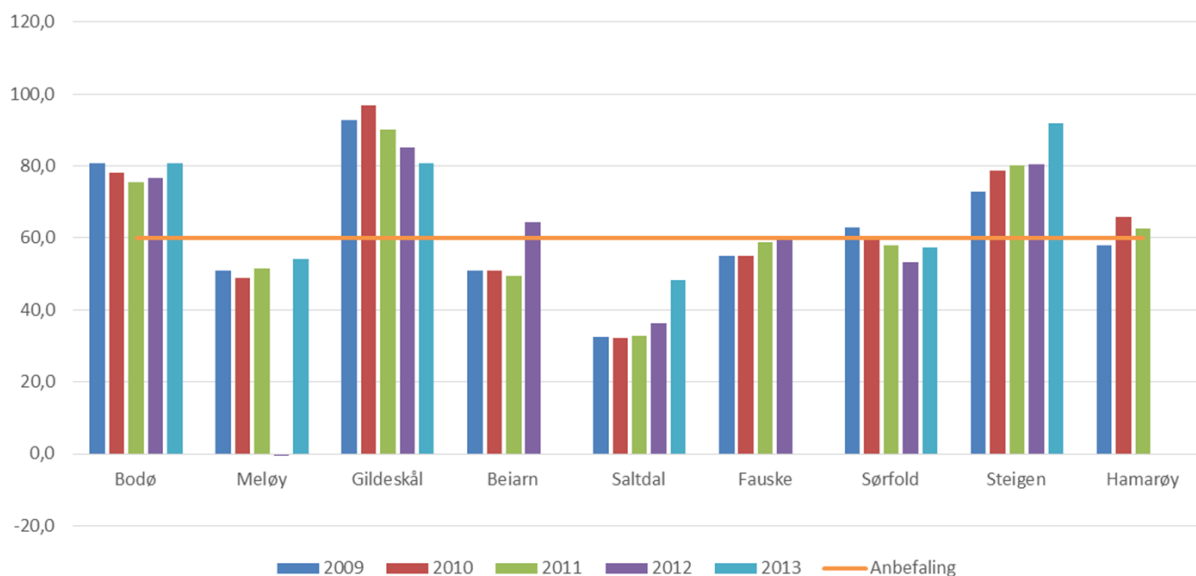
Samlet for alle Saltenkommunene er bildet at man bruker mer enn anbefalt av driftsinntektene til å dekke renter og avdrag.

Netto lånegjeld i % av driftsinntekter

Netto lånegjeld, det vil si langsiktig gjeld korrigert for pensjon, utlån og ubrukte lånemidler⁷.

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

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



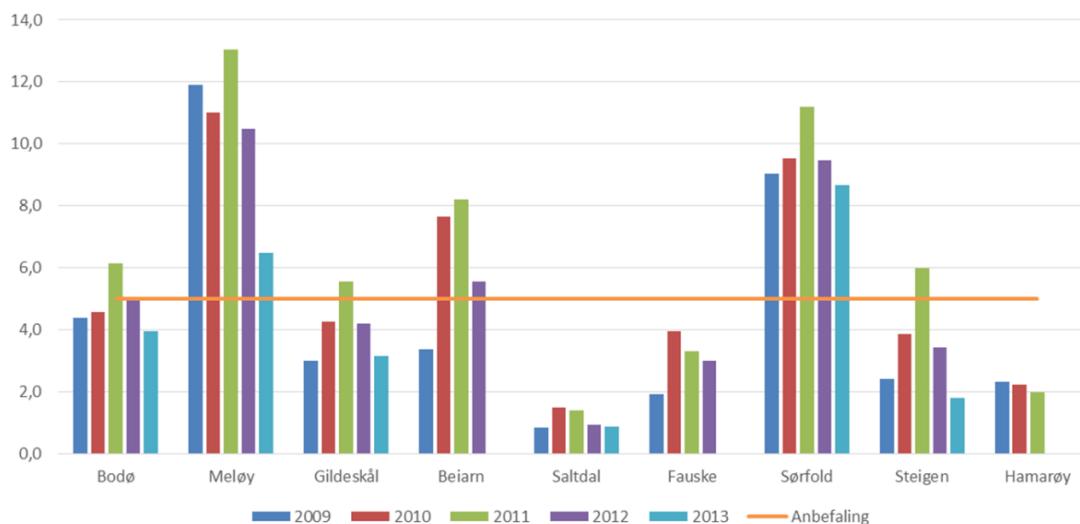
Figur 29: Netto lånegjeld i prosent av driftsinntekter. Kilde: SSB

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

Disposisjonsfond i % av driftsinntektene

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

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



Figur 30: Disposisjonsfond i prosent av driftsinntektene. Kilde: SSB

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

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

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

Figur 31 Oversikt over fondsavsetningene per innbygger. Kilde: SSB

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

7.3. Skjulte økonomiske forpliktelser

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

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

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

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

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

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

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

Figur 32: Oversikt over vedlikeholdsetterslep, Kilde: Rapporter fra regionrådet og kommunene

7.4. Arbeidsgiveravgift

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

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

Figur 33: Oversikt over arbeidsgiveravgiftssoner, Kilde: Skatteetaten

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

7.5. Eiendomsskatt

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

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

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

Figur 34: Eiendomsskatt for kommunene i Salten for 2013, kilde KOSTRA.

Tabellen viser at fire av kommunene i Salten har innført eiendomsskatt i hele kommunen, men de øvrige har valgt forskjellige løsninger med tanke på hvilke eiendommer som skattlegges. Kommuner som er vert for vannkraftanlegg har lovhjemlet rett på en del kompensasjonsordninger.

7.6. Konesjonskraft

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

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

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

8. Bibliografi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Utredningsnotat B

Salten regionråd

Oslo, 17. juni 2015



INNHALDSFORTEGNELSE

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

1. Innledning

1.1. Mandat og metodisk tilnærming

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

Følgende to problemstillinger er sentrale:

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

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

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

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

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

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

1.2. Viktige begreper i kommunal tjenesteproduksjon

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3. Effekter av Kommunereformer på lokal tjenesteproduksjon

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

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

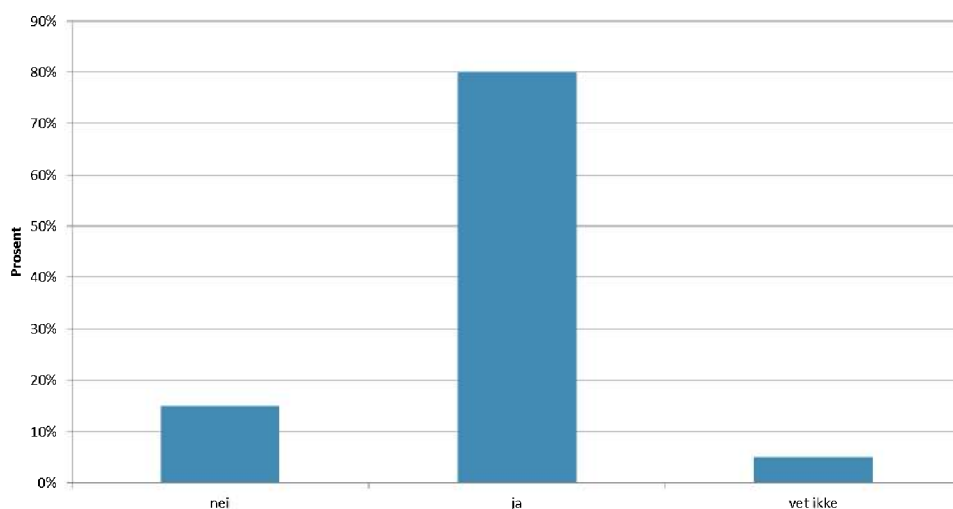
1.3.1. Stordriftsfordeler?

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

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

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

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



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

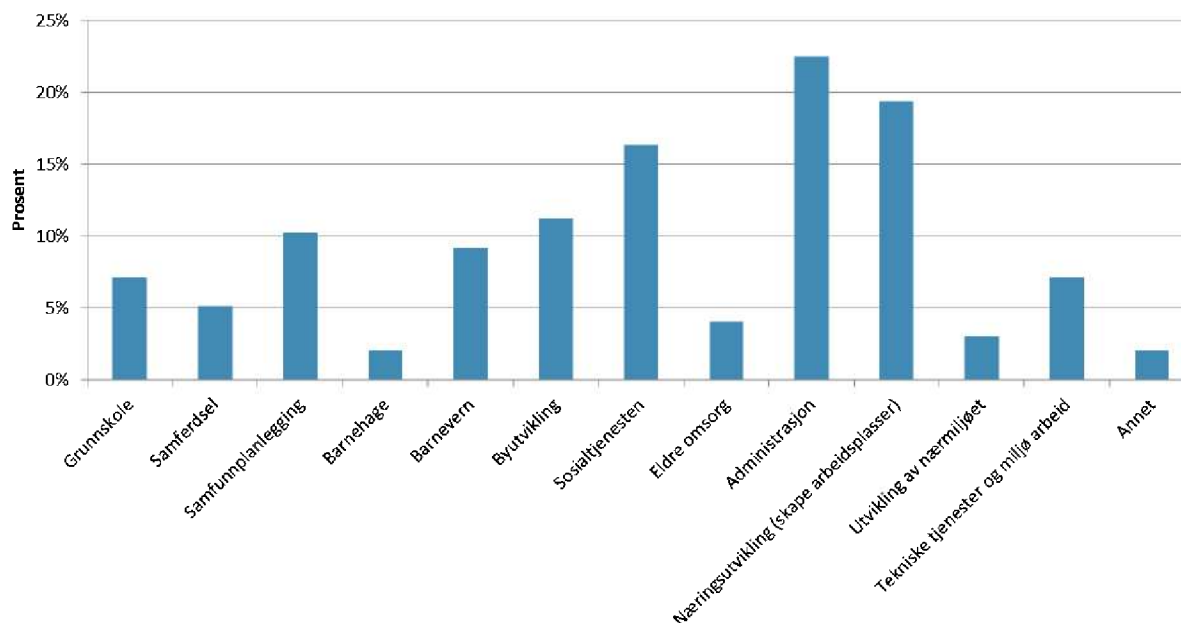
Behovet for å dra nytte av stordriftsfordeler er også noe som vi finner blant Saltenkommunene. Bakgrunnen for etableringen av Salten Brann IKS var blant annet begrunnet med at kommunene alene ikke klarte å oppfylle myndighetenes krav til kompetanse hos brannmenn. I tillegg manglet kommunene nødvendig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

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

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

1.3.2. Bedre kvalitet og mer effektive tjenester?

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



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

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

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

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

1.4. Avgrensning

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

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

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

2. Endringer i kommunens rolle som tjenesteproducent og myndighetsutøver?

2.1. Historisk bakgrunn

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

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

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

- Befolkningsutvikling
- Sentralisering
- Kommunikasjonsutvikling

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

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

2.2. Endringer i oppgavene; samhandlingsreformen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Samhandlingsreformen medførte videre at helseforetakene og kommunene måtte inngå forpliktende samarbeid, slik at pasienter og brukere skal kunne motta et mest mulig helhetlig tilbud av pleie- og omsorgstjenester. Informasjon fra helsedirektoratet viser at samtlige av kommunene i Salten har inngått forpliktende avtaler med nordlandssykehuset.

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

Til slutt er det verdt å nevne at dagens regjering har varslet at den nåværende finansieringsordning vil bli endret. Regjeringen har varslet at endringene vil bli beskrevet i en ny stortingsmelding som kommer i 2015.

2.3. Utvikling i det eksterne markedet

Gjennom det siste tiåret har flere og flere kommuner konkurranseutsatt utvalgte tjenester (FAFO 2013). Den mest brukte forklaringen er at kommunen har et mål om å redusere kostnadene. I en situasjon hvor norske kommuner til stadighet beskriver de økonomiske rammene som utfordrende, blir konkurranseutsetting sett på som et virkemiddel for å redusere kostnadene (PwC 2009). Videre kan for eksempel stordriftsfordeler gjøre det billigere å produsere en enhet ved at samme leverandører yter tjenester for flere kommuner. I en rapport fra 2006 vises det til at eksempelvis en kommunal revisjonstjeneste kan være mer effektiv dersom den kunne produsere samme type tjeneste for flere kommuner (Telemarksforskning 2006). I andre tilfeller kan konkurranseutsetting ikke bare være et virkemiddel, men også et mål i seg selv. Den politiske ledelse har, i enkelte kommuner, en oppfatning om at det kun er noen kjerneoppgaver som kommunen bør ta for seg, og

at selve driften dermed kan settes ut. Det er derimot ikke bare den politiske ledelsen som tar initiativ til å konkurransenutsette tjenester. En studie fra 1996 viste at for to tredjedeler av kommunene som valgte å konkurransenutsette enkelte tjenester, så var dette igangsatt av kommunens administrasjon.

2.4. Statens styring av kommunal sektor

Rammetilskuddet består av overføringer fra staten gjennom inntektssystemet og er et av hovedprinsippene for statens styring av kommunesektoren. Rammestyring er en forutsetning for at kommunene skal ha et handlingsrom, slik at de kan fungere som lokale demokratier som kan gjøre lokale og individuelle tilpasninger av tjenestene og foreta egne veivalg. Ved overføring av nye oppgaver til mer robuste kommuner vil rammestyring, både økonomisk og juridisk, ligge til grunn.

Til tross for at rammestyring er hovedprinsippet for statlig styring av den kommunale sektoren så har blant annet ekspertutvalget påpekt at omfanget av statlig styring har økt de siste tiårene (Ekspertutvalget, 2014). Utvalget peker spesielt på at statlig detaljstyring er kommet gjennom regelstyring, tilsyn og egenkontroll som staten pålegger kommunene. Særlig mener utvalget at man ser en betydelig vekst i faglige retningslinjer og veiledere. Utvalget konkluderer med at «For stram og detaljert styring vil kunne gi en gradvis innsnevring av det kommunale handlingsrommet og dermed bidra til å svekke de fordelene det kommunale handlingsrommet gir (Ekspertutvalget, 2014, s. 103). I resten av dette avsnittet skal vi kort se på to sektorer og forholdet mellom statlig rammestyring og statlig detaljstyring av kommunene. Dette gjør vi for å illustrere utviklingen i kommunal sektor.

Grunnskole

Grunnskoleopplæring er av kommunenes mest ressurskrevende tjenester. I følge en rapport fra NIBR/TF (2012) så skiller grunnskoleopplæring seg fra de øvrige tjenestene ved at det ikke er noe samarbeid mellom statlige og kommunale på tjenester. På den andre siden så har denne sektoren svært lang tradisjon med å være statlig styrt gjennom et omfattende lovverk og andre virkemidler. Ekspertutvalget (2014) påpeker at på dette tjenesteområdet så har man etablert omfattende overvåking og kontrollsystemet for blant annet å overvåke kvaliteten ved de ulike skolene rundt om i landet gjennom grunnskolens informasjonssystem (GSI). På dette tjenesteområdet har man også etablert nasjonale prøver med det formål å etablere ett nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Staten legger med andre ord sterk vekt på å fremskaffe informasjon som gir grunnlag for planlegging og overordnet styring av tjenesten.

Pleie og omsorg

En nylig rapport som tok for seg forholdet mellom stat og kommune påpeker at gjennom det siste tiåret så har stortinget vedtatt en rekke lovendringer som har medført økt faglig styring av den kommunale pleie og omsorgstjenesten. (NIBR/TF, 2012). Det er i tillegg større vekt på tilsyn og kontroll. Rapporten påpeker også at øremerkede midler fortsatt er mye brukt som styringsverktøy fra statlig hold. Samhandlingsreformen har gitt kommunene nye oppgaver og større ansvar, men har samtidig medført at kommunene stilles ovenfor høyere forventninger og krav. «Utviklingen i bruken av normative virkemidler er i første rekke kjennetegnet av at det er flere lover som gir individuelle rettskrav, skjerpede krav til saksbehandling og prosess samt økte krav til styringskompetanse (NIBR/TF, 2012, s. 152)».

2.5. Kommunereformen - samisk perspektiv

Kommunereformen er en omfattende reform, og vil være en av de største endringene gjort på kommunalt nivå de siste 50 årene. Reformen berører mange samfunnsområder, og mange av disse vil ha direkte innvirkning på forvaltningsområder som berører samiske interesser. Da samenes rettigheter til å sikre og videreutvikle sitt språk og kultur både er 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>

Beiar kommun. Videre er Hamarøy omfattet av virkeområdet for Sametingets tilskuddsordninger til næringsutvikling (STN). Hamarøy er også en kommune som lenge har hatt tydelig fokus på det samiske perspektivet gjennom å for eksempel vedta en kommuneplan som legger til grunn at man har, og ønsker å fremme, et tokulturelt samisk og norsk samfunn i kommunen. I kommuneplanen er det blant annet vedtatt at kommunen skal stimulere til samisk bolyst gjennom å «aktivt motarbeide enhver form for usynliggjøring av samisk språk, kultur og levemåter»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, kunngjøring 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.

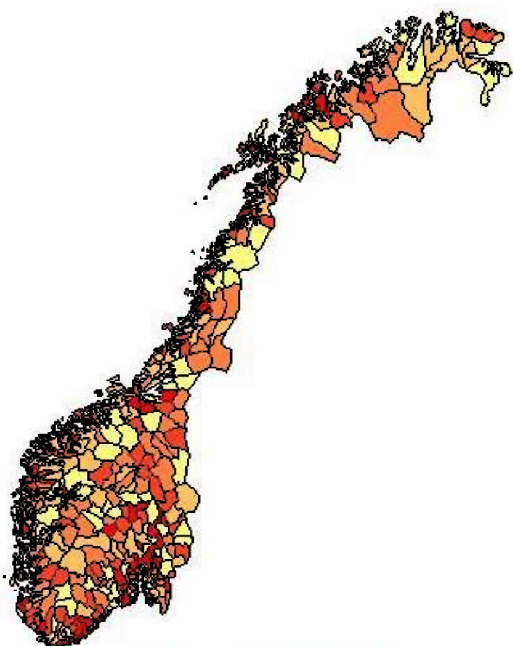
- *Sametinget legger til grunn at Regjeringen må finne måter å sikre at folkerettslige forpliktelsene for samene som urfolk også blir ivaretatt i eventuelle storkommuner etter kommunereformen*
- *De lovpålagte medvirkningsprosessene knyttet til kommunal planlegging og plikten for å hente inn lokalkunnskap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

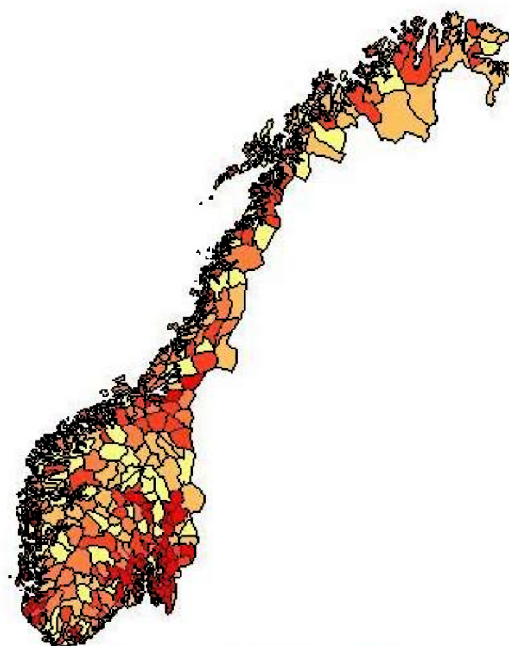
Oppsummert vil en strukturendring, som medfører at enkelte eller alle kommunene i Salten kommer innenfor forvaltningsområdet for samisk språk, ha stor innvirkning på kommunenes forpliktelser overfor den samiske befolkningen. Redegjørelsen i dette kapitlet viser tydelig hvilke rettigheter samer har og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



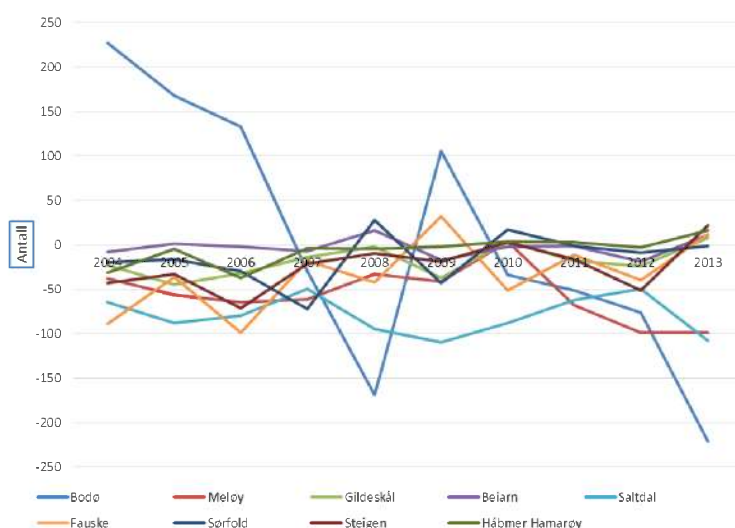
Figur 3: Netto innflytting i 1994, Kilde SSB



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

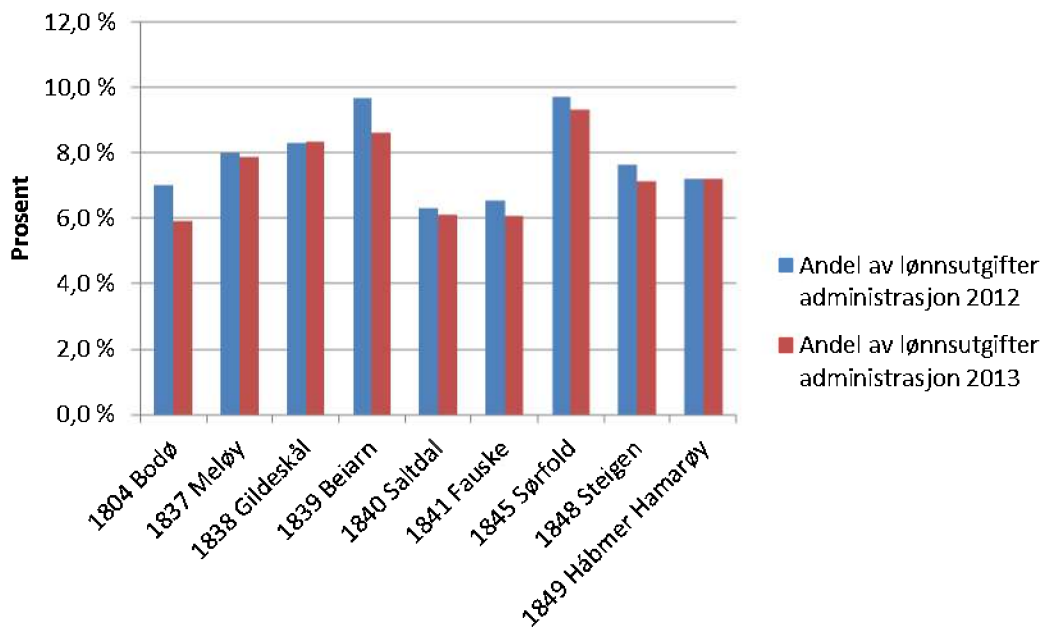
Som mål på administrativ kapasitet vil vi benytte kommunenes lønnsutgifter til administrasjon og andel av kommunenes lønnsutgifter knyttet til administrasjon. KOSTRA rapporteringen fra kommunene skal forutsetningsvis være uavhengig av hvordan kommunene er organisert. Til tross for dette vil det ofte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

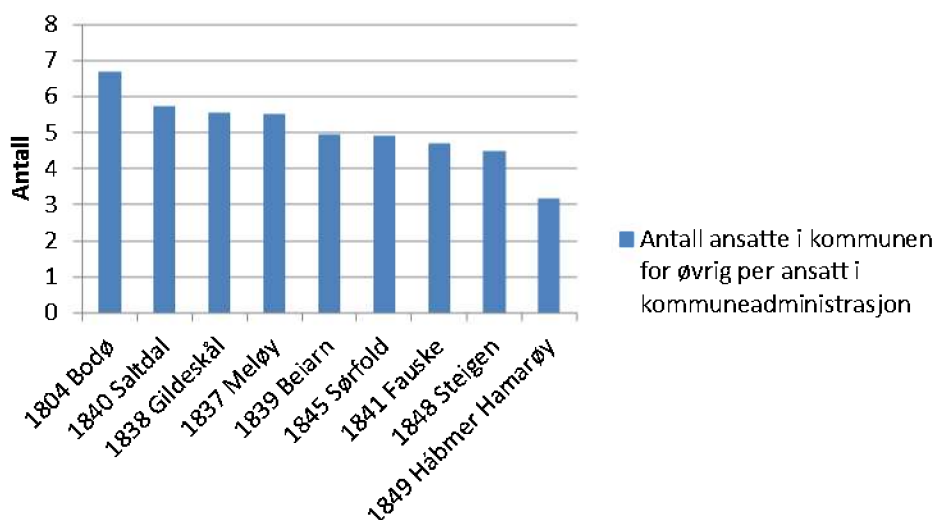
KOSTRA-tallene for utgifter til administrasjon viser at Bodø, Saltdal og Fauske har en lavere ressursbruk til administrasjon sammenlignet med øvrige kommuner. Dette gjelder både andelen av

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

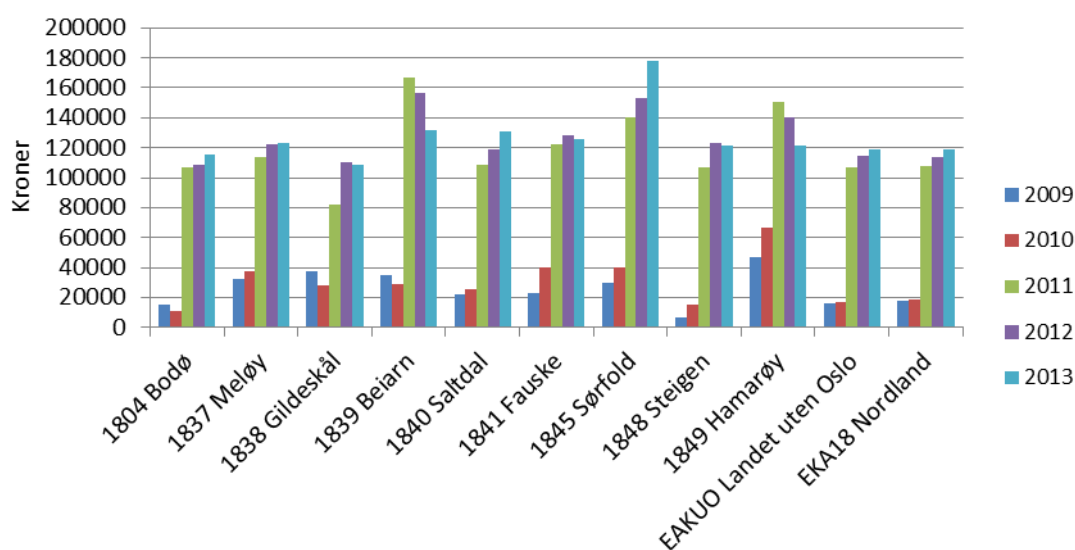
Før vi vurderer nye kommunestrukturer i Salten er det viktig å kunne redegjøre for hvordan de ulike kommunene prioriterer de ulike tjenesteområdene. For å kunne redegjøre for dette vil vi vurdere prioritering på basis av de samlede utgiftene som de ulike kommunene bruker på de ulike tjenesteområdene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



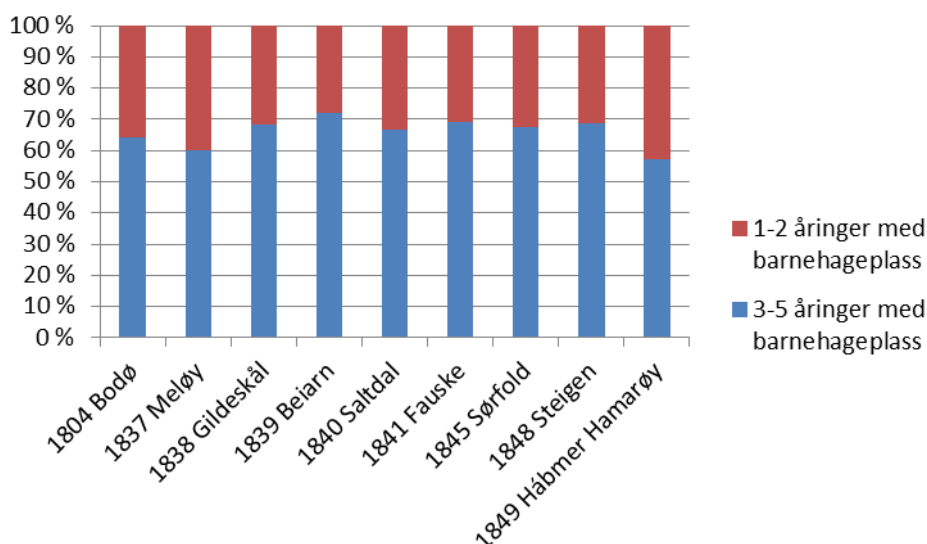
Figur 8: Netto driftsutgifter til barnehagesektoren per innbygger 1-5 år i perioden fra 2009 til 2013, kilde: KOSTRA

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.

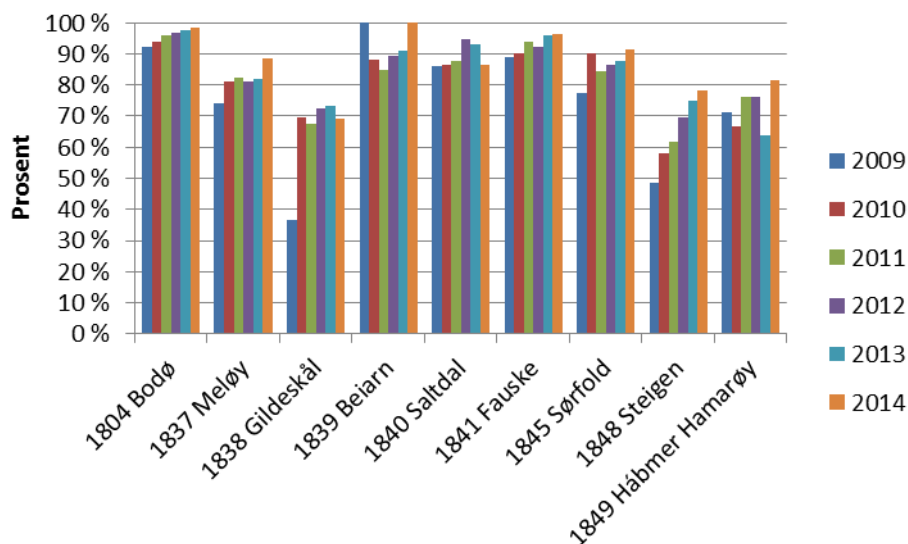
Ser vi først på forskjellen mellom kommunene vedrørende andelen av små og store barn ser vi at det er relativt store variasjoner. Ettersom at det er høyere krav til pedagogisk bemanning for barn under tre år, er en barnehageplass for små barn derfor dyrere enn for store barn.



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.

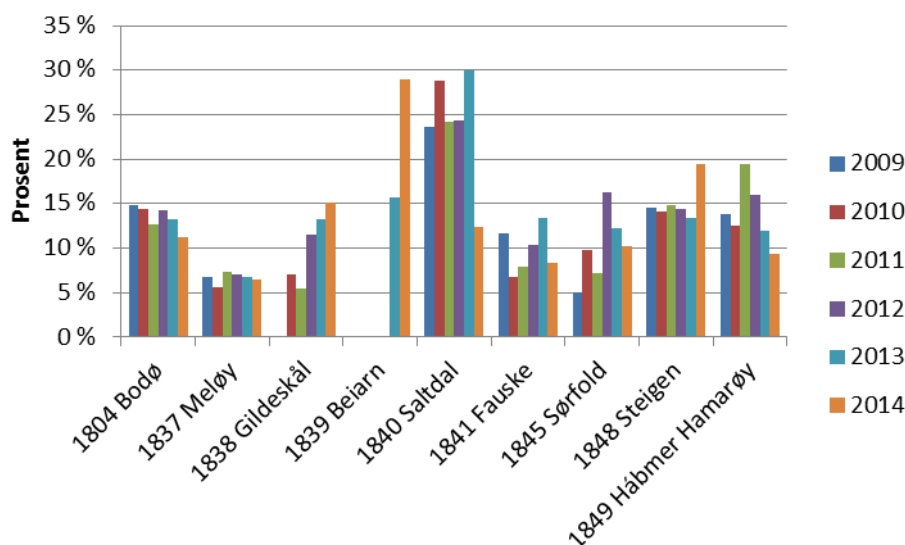
Utgiftene per barn er også avhengig av hvor lenge barna er i barnehage. Vi ser av figuren nedenfor at det er relativt store variasjoner mellom kommunene i Salten. I Bodø, Beiarn, Fauske og Sørfold oppholder over 90 % av barna med barnehageplass 41 timer eller mer per uke. Dette er følgelig kostnadsdrivende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

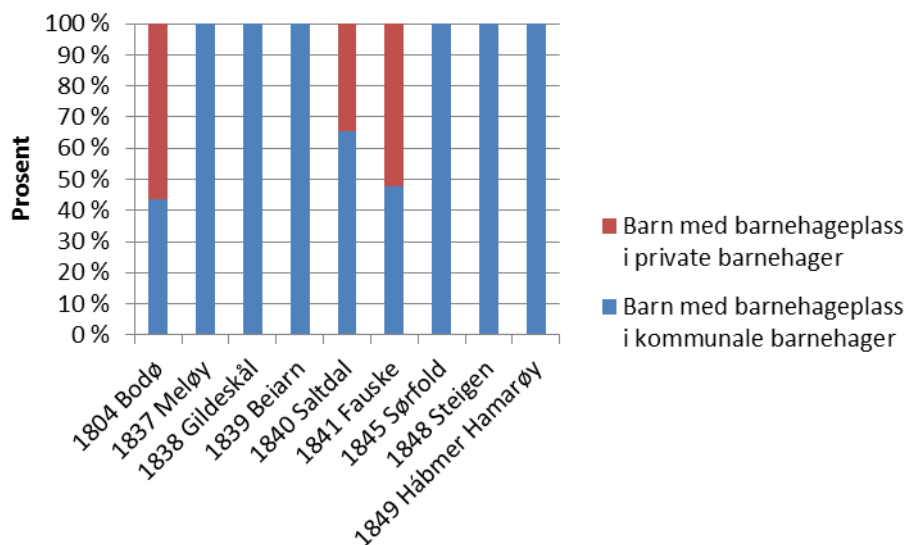
hadde de laveste andelene av barn som får ekstraressurser og vil således kunne forvente å ha noe lavere utgifter knyttet til dette området.



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.

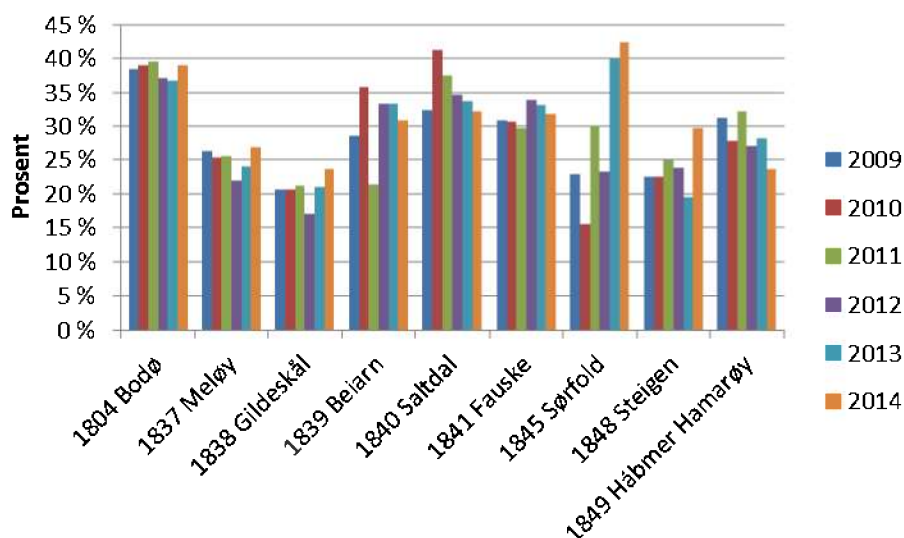
Kommune	Gjennomsnitt reiseavstand innen sone de siste årene	Befolkningsgrunnlag per 2014	Gjennomsnitt reiseavstand per innbygger
1804 Bodø	225 050	50185	4,5
1837 Meløy	97 898	6454	15,2
1838 Gildeskål	37 383	2014	18,6
1839 Beiarn	11 309	1058	10,7
1840 Saltdal	33 144	4734	7,0
1841 Fauske	77 575	9622	8,1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

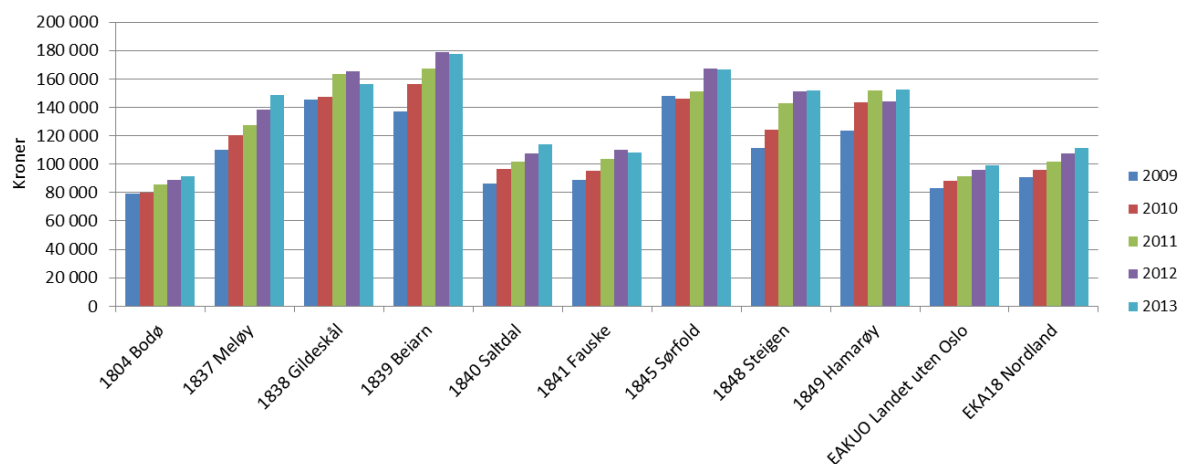
3.3.2. *En endret kommunestruktur vil kunne påvirke tjenesteområdet i Salten innenfor barnehagesektoren*

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

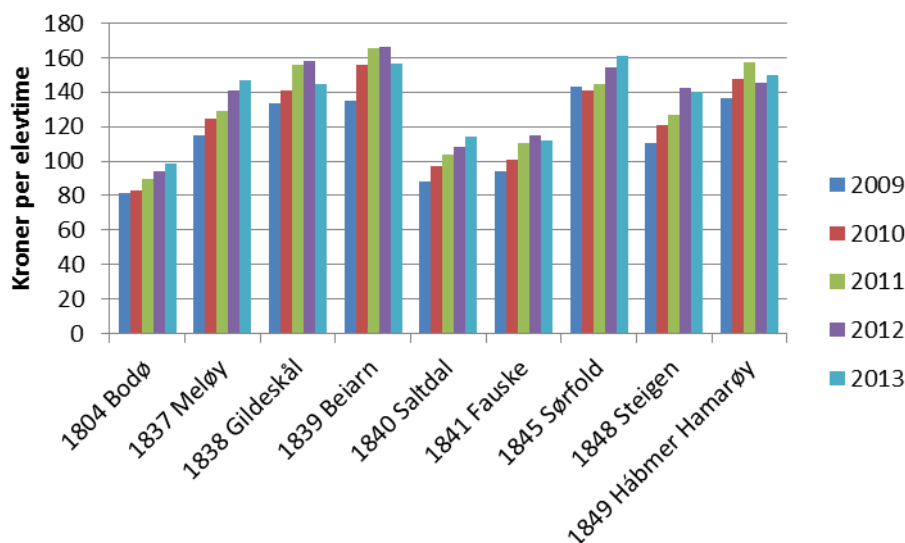
I dette delkapittelet har vi sett på grunnskolen i de ulike kommunene. Vi har, ved bruk av informasjon fra KOSTRA og GSI forsøkt å analysere årsaker til kostnadsforskjeller mellom de ulike kommunene.



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.

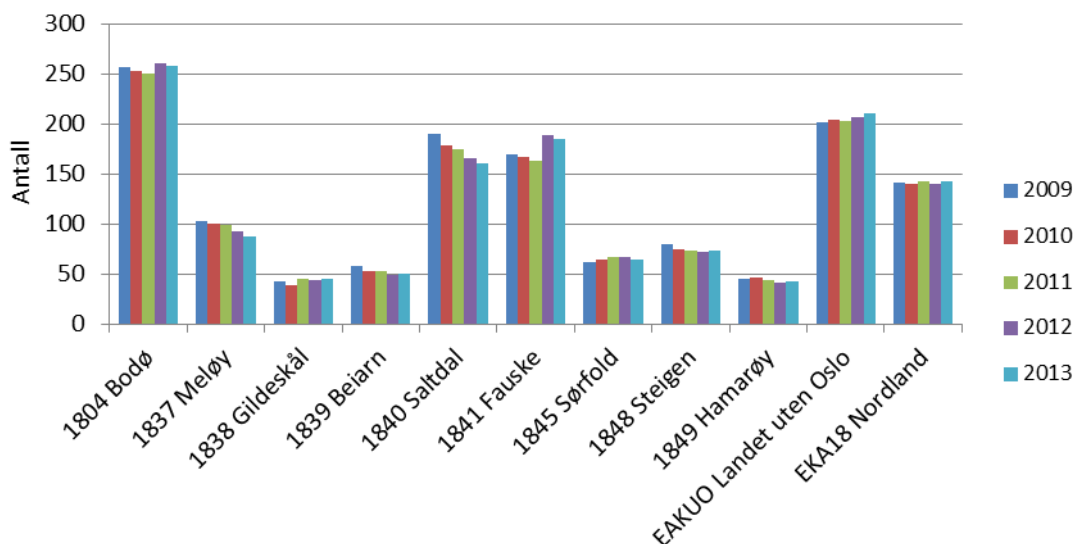


Figur 14: Netto driftsutgifter til grunnskole (202) per elevtime, kilde KOSTRA

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

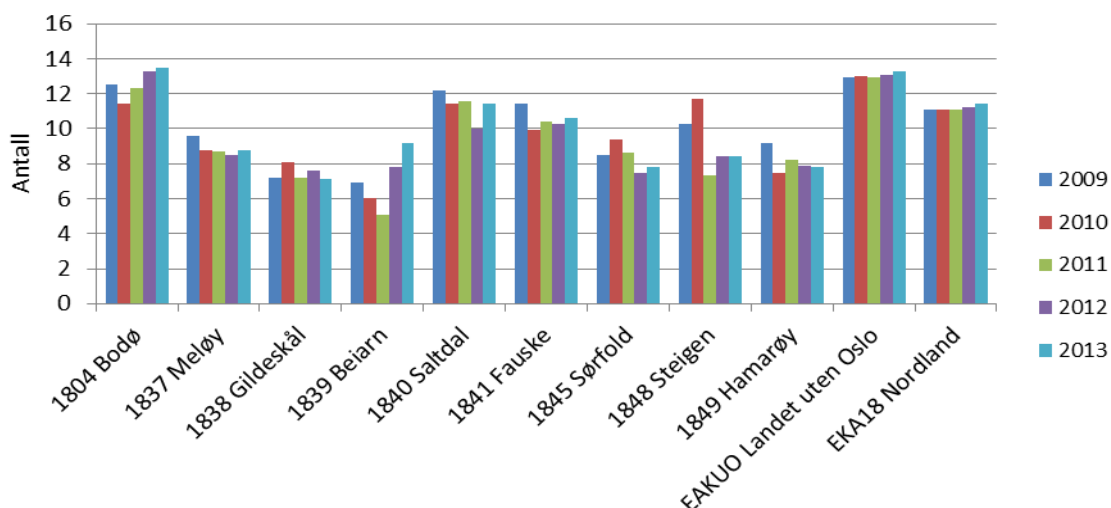
Om vi først ser på antall elever per skole ser vi at de kommunene som har lavest utgifter også har det høyeste antall elever per kommunale skole.



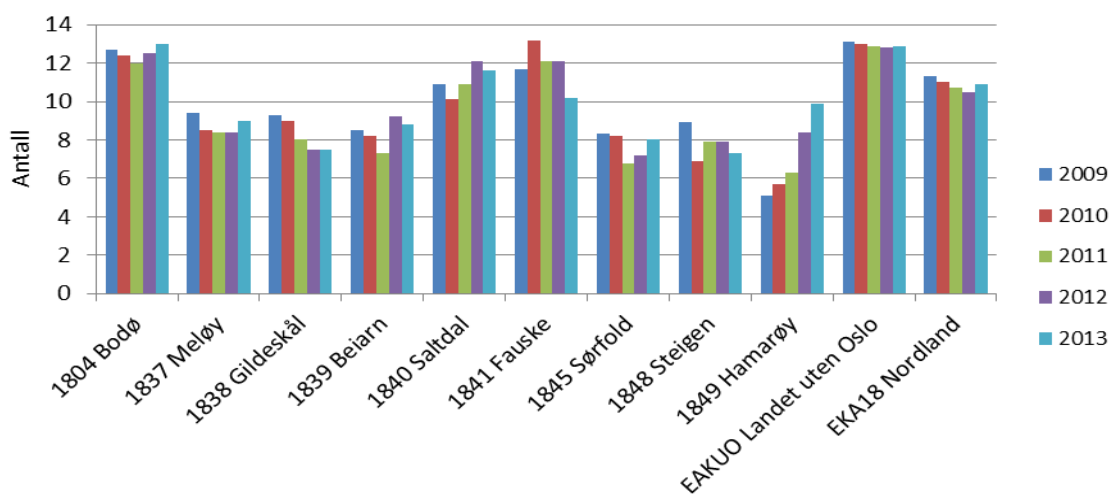
Figur 15: Elever per kommunale skole, kilde KOSTRA

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.

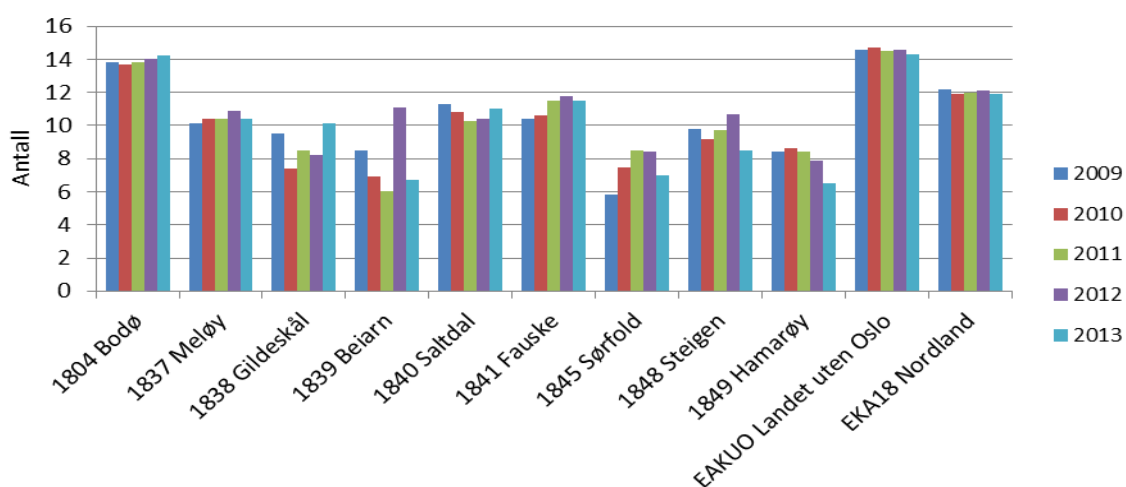
Gjennomsnittlig gruppestørrelse per årstrinn er en annen faktor som vil påvirke kostnadene på dette tjenesteområdet. For da å kunne undervise én gruppe elever i en uke, kreves det flere årsverk lærerressurser i ungdomsskolen enn i mellomtrinnet, og enda flere enn i småskoletrinnet.



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



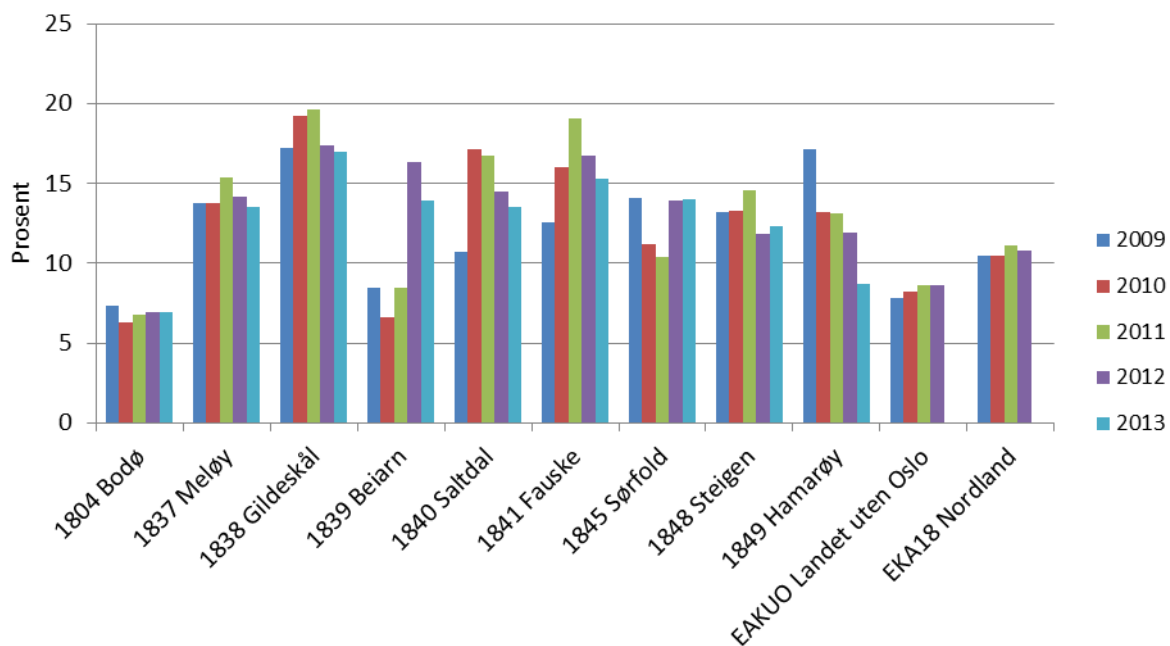
Figur 17: Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 5.-7.årstrinn, kilde KOSTRA



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.

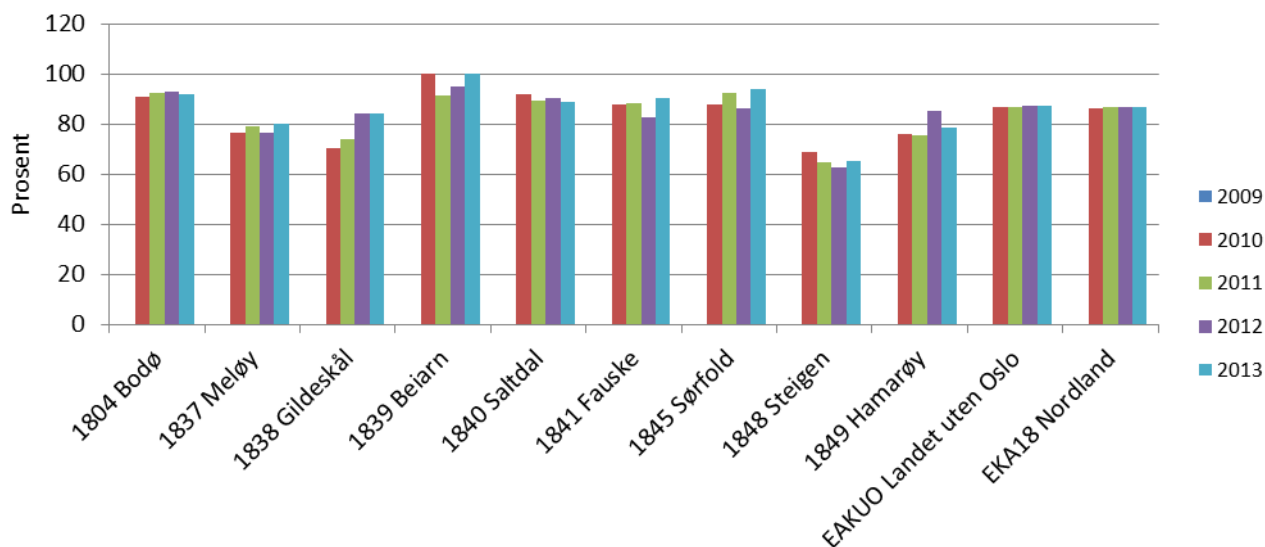
Det neste vi har sett på er spesialundervisning. Dette binder ofte opp store ressurser i forbindelse med grunnskoleopplæring målt i kroner per elev. Ser vi på andelen elever som får spesialundervisning ser vi at det er stor variasjon mellom kommunene.



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

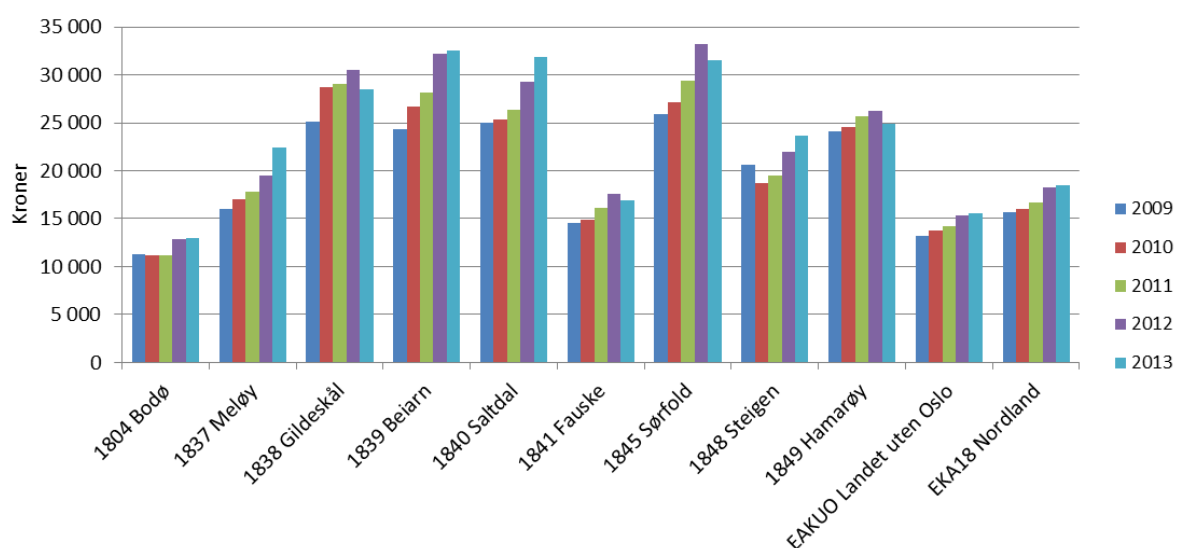
3.4.2. En endret kommunestruktur vil trolig ikke påvirke tjenesteområdet i Salten innenfor grunnskolesektoren

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

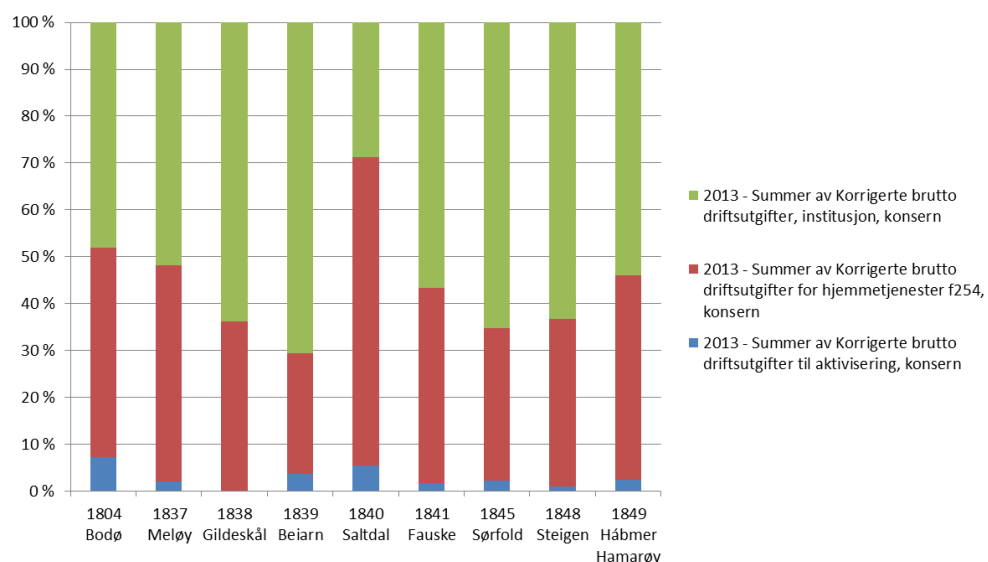
3.5.1. Beskrivelse og forklaring på utgiftsforskjeller

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

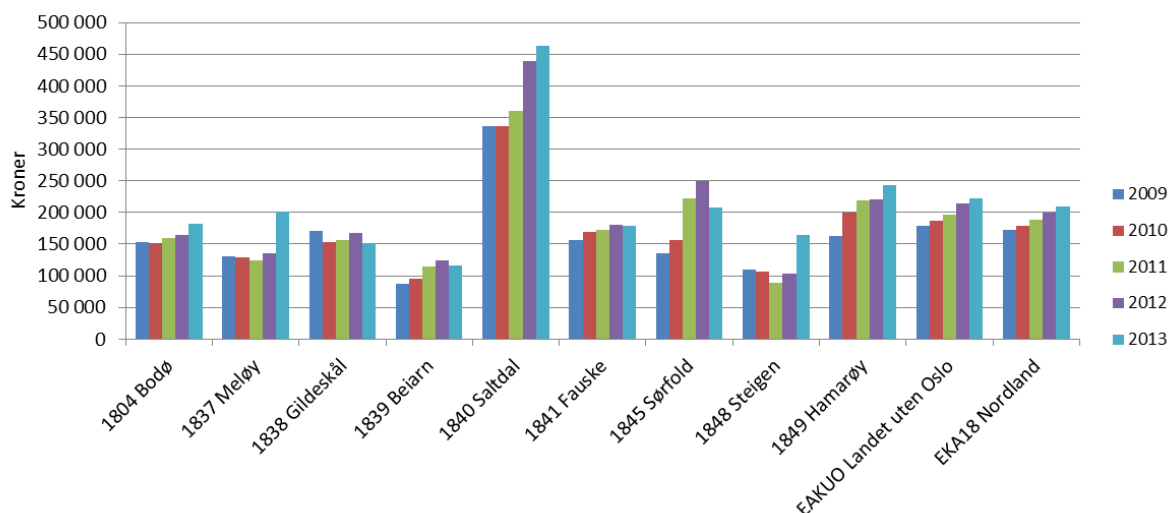
Til tross for at det er tydelige forskjeller mellom kommunene så gir dette nøkkeltallet lite informasjon om hvorfor det er store forskjeller mellom kommunene. Det gir heller ingen forklaring på hvilke tjenesteområder som er mest ressurskrevende for de ulike kommunene. I figuren under har vi illustrert 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 korrigerte brutto driftsutgiftene på hjemmetjenester, noe som i hovedsak kan forklares ut fra et høyt antall vertskommunebeboere. Beiarn på den andre side bruker over 70 % av utgiftene på institusjonstjenester, noe som kan forklares med at kommunene har en svært høy andel av befolkningen som får tjenestetilbud i institusjon.

For videre å analysere dette tjenesteområdet har vi valgt å se separat på hjemmetjenester og tjenester knyttet til institusjon. Dette er fordi årsaker til utgiftsforskjeller som antall brukere eller brukertyngde fanges ikke opp i de overordnede nøkkeltallene.



Figur 23: Korrigerte brutto driftsutgifter per mottaker av hjemmetjenester fra 2009 til 2013, kilde: KOSTRA

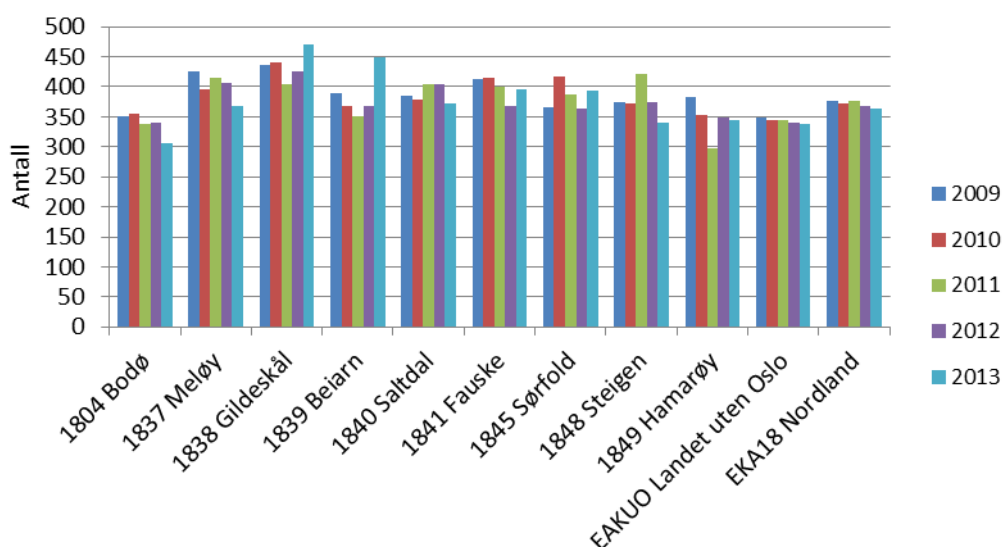
Om vi eksempelvis ser på brutto driftsutgifter per mottaker av hjemmetjenester så er forskjellene mellom kommunene mindre, med unntak av Saltdal kommune. Som vi har kommentert over har Saltdal fortsatt mange vertskommunebeboere. Korrigere man for tilskudd kommunen mottar for å yte tjenester til denne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

forklares med at de har relativt sett mange mottakere av hjemmetjenester, men at hver bruker har et lavt bistandsbehov.

Under har vi sett videre på dekningsgraden blant ulike aldersgrupper. En variasjon i dekningsgrad kan være en viktig forklaring på eventuelle forskjeller mellom ressursbruken i kommunene. Vi har synliggjort dette ved å se på to aldersgrupper:

- 0-67 år
- Over 80 år

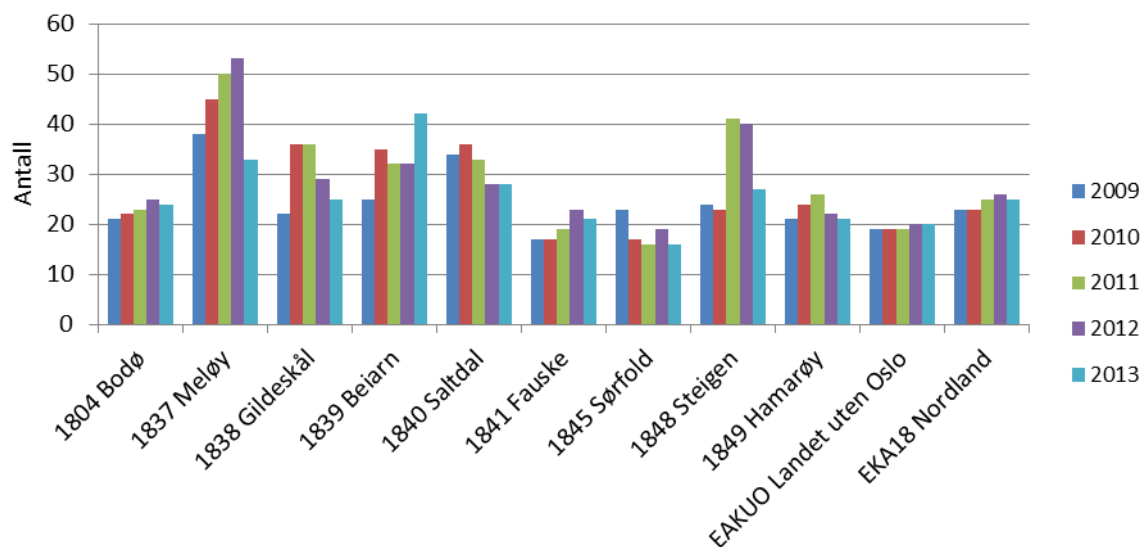
Grafen under viser at det er forholdsvis liten variasjoner mellom kommunene i andel over 80 år som mottar hjemmetjenester.



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

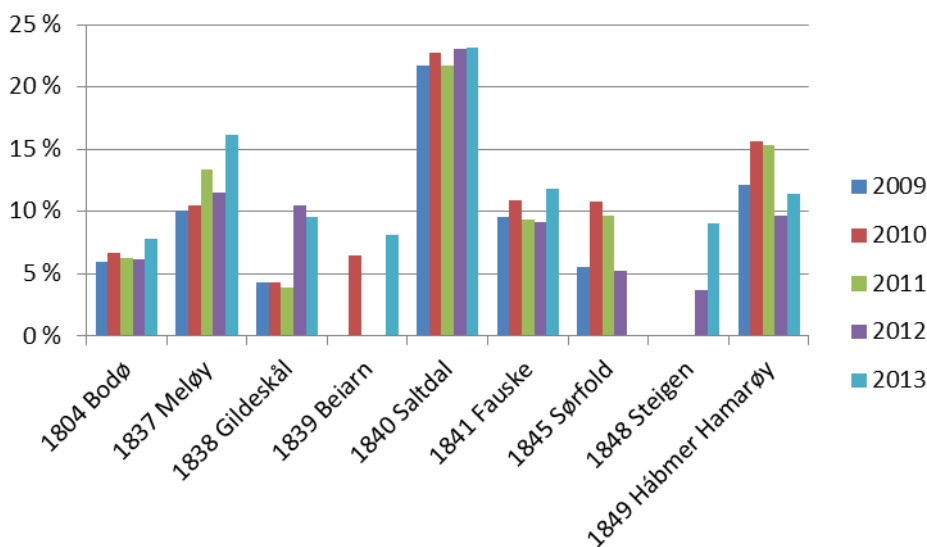
Vi ser i figuren under at Bodø, sammenlignet med de andre Saltenkommunene har en relativ lav andel mottakere av hjemmetjenester i gruppen over 80 år.

Ser vi derimot på gruppen fra 0-66 år som i KOSTRA inkluderer tyngre brukere som personer med nedsatt funksjonsevne ser vi at Saltdal har et forholdsvis høyt antall brukere sammenlignet med landsgjennomsnittet. Beiarn kommune har den høyeste andelen brukere innenfor denne aldersgruppen. Kommunen har derimot de laveste utgiftene per innbygger i Salten.



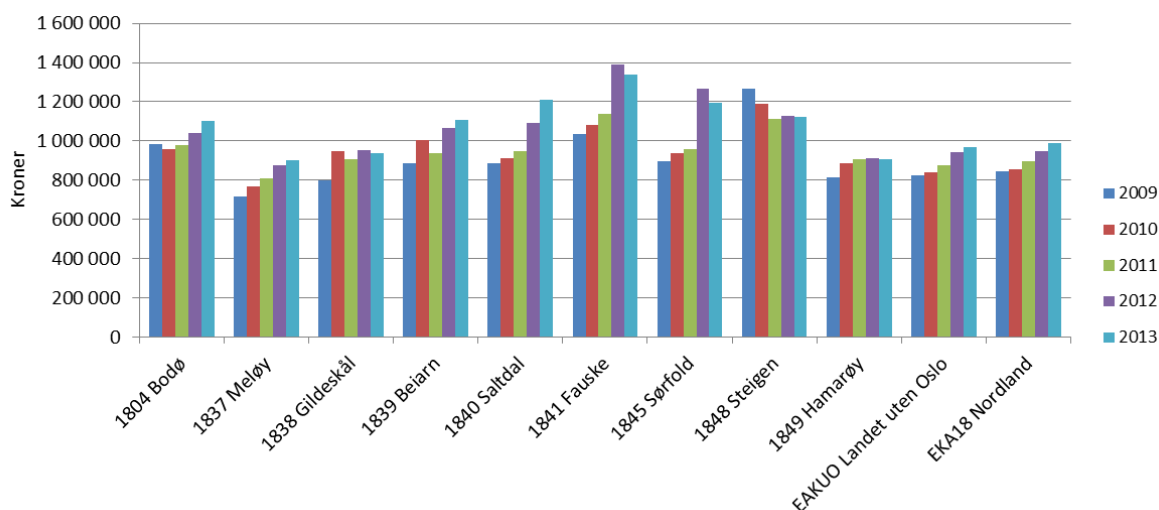
Figur 25: Mottakere av hjemmetjenester, per 1000 innb. 0-66 år, kilde KOSTRA

Årsakene til at Saltdal på den ene siden har svært høye utgifter per innbygger til dette tjenesteområdet, og Beiarn på den andre side har relativt sett lave utgifter kan forklares ved å se nærmere på brukertyngden i kommunene innenfor hjemmetjenester. I figuren under ser vi at i Saltdal er over 25 % av brukerne mottakere med omfattende bistandsbehov. Dette skyldes trolig at kommunen har mange vertskommunebeboere fra den tidligere HVPU-institusjonen Vensmoen. Beiarn på den andre siden, som har relativt sett mange mottakere i aldersgruppen 0-66 år, har svært få brukere med omfattende bistandsbehov.



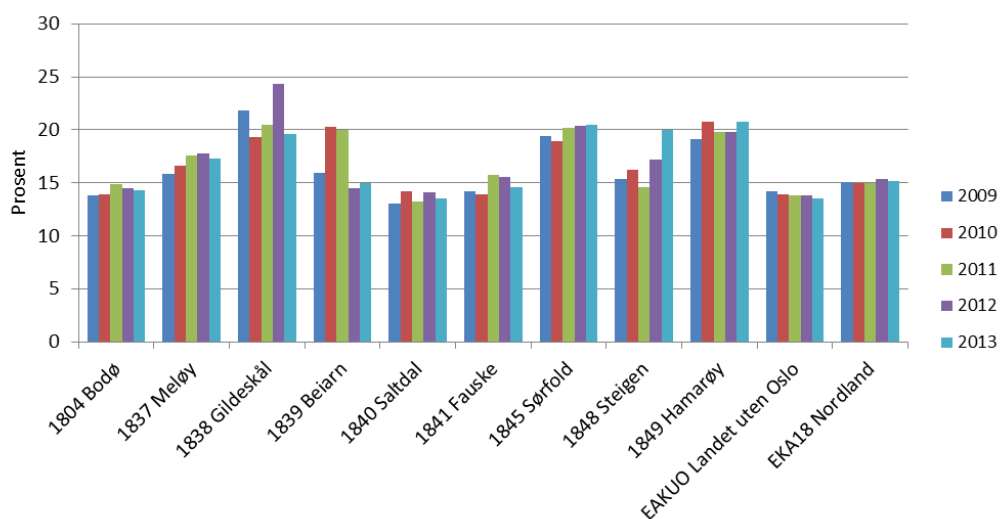
Figur 26: Andel hjemmetjenestemottakere med omfattende bistandsbehov av mottakere av hjemmetjenester i alt, Kilde KOSTRA

Om vi deretter ser på utgiftene per kommunale institusjonsplass, så kan for vente at bilde er noe annerledes. Det vil si at de kommunene som bruker den største andelen av pleie- og omsorgsutgiftene på institusjonstjenester er mer fremtredende. Gildeskål, Beiarn, Sørfold og Steigen bruker alle over 60 % av den totale pleie- og omsorgsutgiftene på dette tjenesteområdet. Av disse har Sørfold de høyeste utgiftene per innbygger. Fauske, som bruker over 50 % av de totale utgiftene på dette området, brukte i 2013 over 1 300 000 kroner per bruker. Saltdal som vi så lå høyt på hjemmetjenester ligger også høyt i oversikten som er presentert under. Noe av dette kan selvfølgelig skyldes dekningsgrader og noe kan skyldes brukertyngde. I de neste avsnittene skal vi se nettopp på dette.



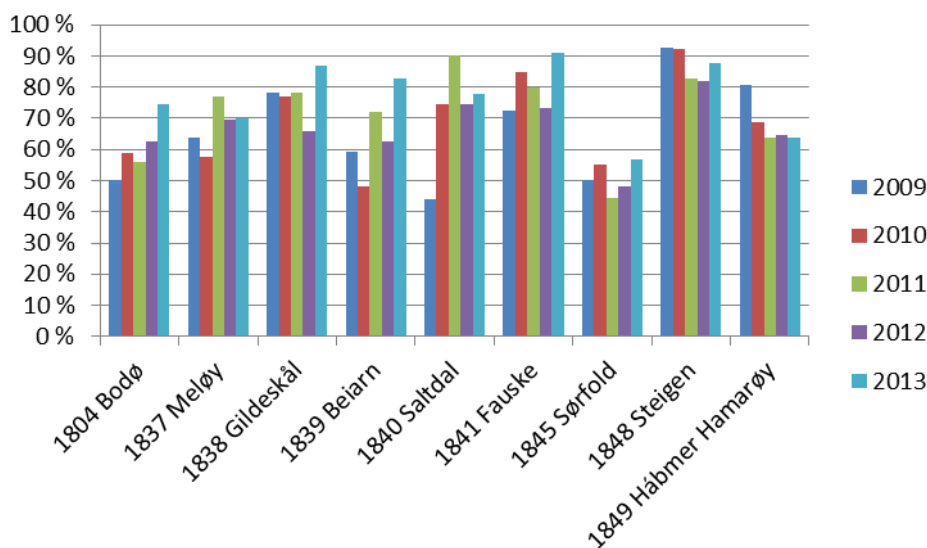
Figur 27: Korrigerte brutto driftsutgifter pr kommunal institusjonsplass fra 2009 til 2013, kilde: KOSTRA

I figuren under har vi synliggjort andelen innbyggere over 80 år som bor på institusjon. Her ser vi at Sørfold og Hamarøy har den høyeste andelen brukere på institusjon i Salten. Den førstnevnte kommunen har også relativt sett høye utgifter per innbygger. Årsaker til kostnadsforskjeller kan også skyldes brukersammensetting og brukertyngde. Tallene i figuren under tar ikke høyde for hvor krevende de ulike beboerne på institusjon er.



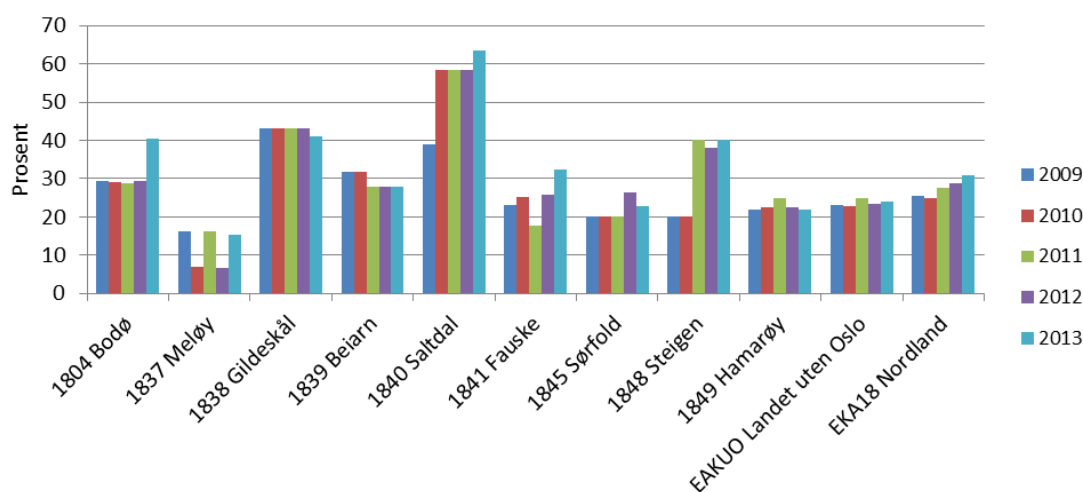
Figur 28: Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon, kilde KOSTRA

I figuren under har vi tatt for andel institusjonsmottakere med omfattende bistandsbehov. Her ser vi at Fauske har de mest krevende brukerne av kommunene i Salten. Dette forklarer således hvorfor de har relativt sett høye utgifter per innbygger.



Figur 29: Andel institusjonsbeboere som har omfattende bistandsbehov av beboere i institusjon i alt, Kilde KOSTRA

Et annet mål på dette kan være andel plasser i skjermet avdeling. I figuren under ser vi at Saltdal har det høyeste antall plasser i skjermet enhet. Saltdal er også blant kommunene som har de høyeste utgiftene til institusjonstjenester i Salten.



Figur 30: Andel plasser i skjermet enhet for personer med demens i forhold til totalt antall institusjonsplasser som er lokalisert i kommunen, kilde KOSTRA

3.5.2. En endret kommunestruktur vil trolig kunne påvirke tjenesteområdet i Salten innenfor pleie- og omsorgssektoren

I forrige delkapittel har vi sett at det er tydelig sammenheng mellom kostnader og brukertyngde. Vi har også sett at den største kommunen Bodø har relativt sett lavere utgifter til dette tjenesteområdet. Uavhengig av hvilke kommuner som ønsker å slå seg sammen så vil fortsatt tjenestene måtte produseres lokalt i de ulike tettstedene i Saltenregionen. Dette innebærer at man ikke nødvendigvis kan dra fordel av stordriftsfordeler vedrørende den daglige utførelsen av hjemmetjenester og institusjonstjenester. Det som derimot er klart er at større kommuner vil kunne være bedre rustet til å håndtere de utfordringene som den ventede 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.

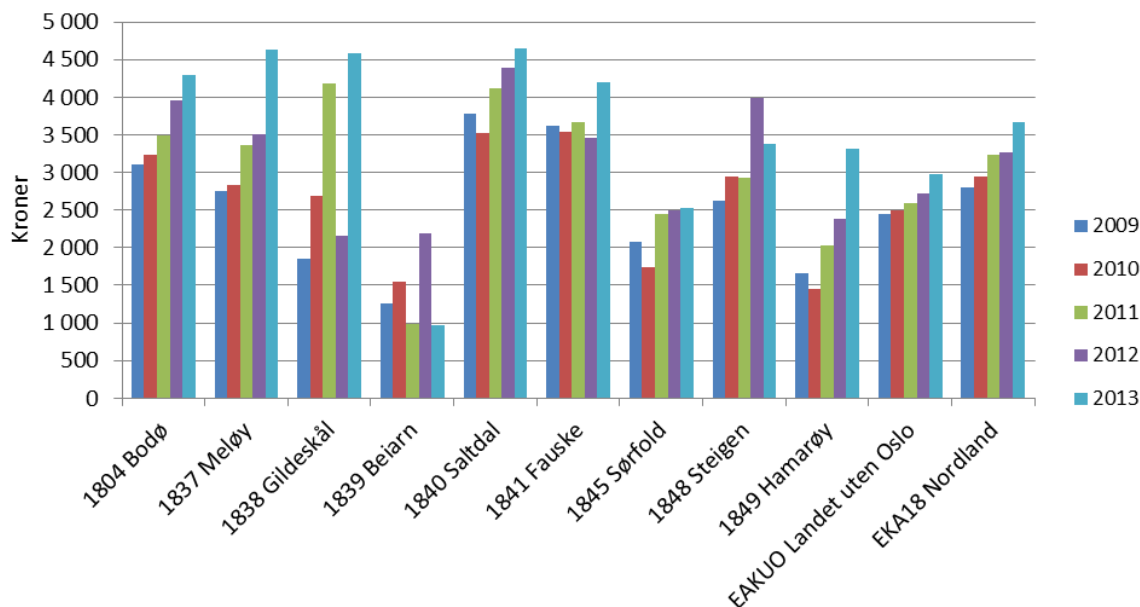
For Salten spesielt så forventer man en relativt stor økning i antall eldre. Dette vil påvirke både behovet for kompetanse og evnen til å tilby kvalitativt gode tjenester. Fra våre samtaler med representanter fra kommunene er det flere som har informert om at man har utfordringer knyttet til rekruttering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

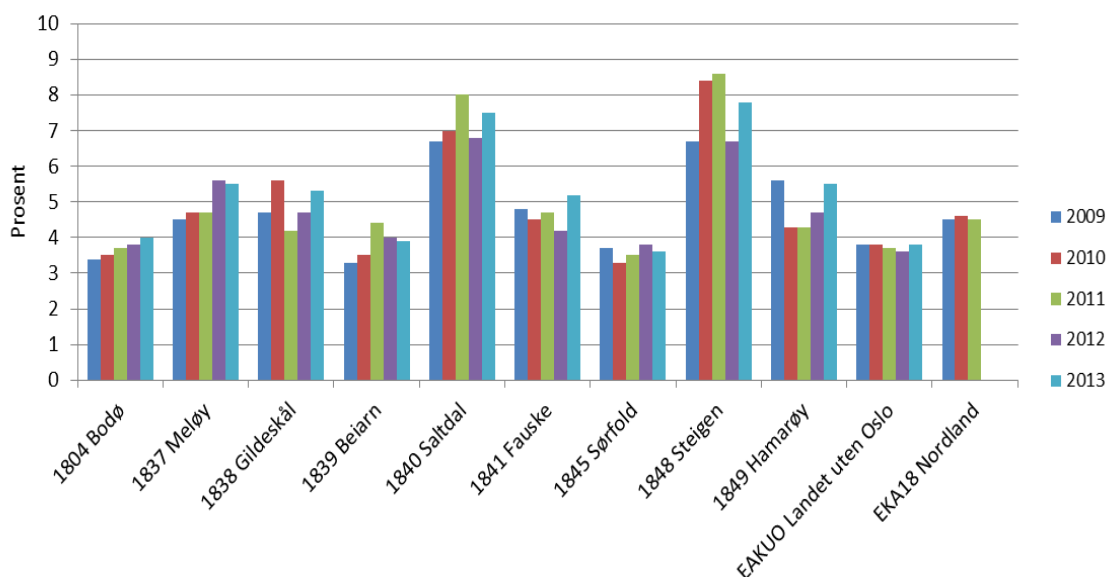
For dette spesifikke området så ser vi at det er store variasjoner mellom kommunene, og disse følger ikke det samme bildet som vi har sett tidligere i gjennomgangen.



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.



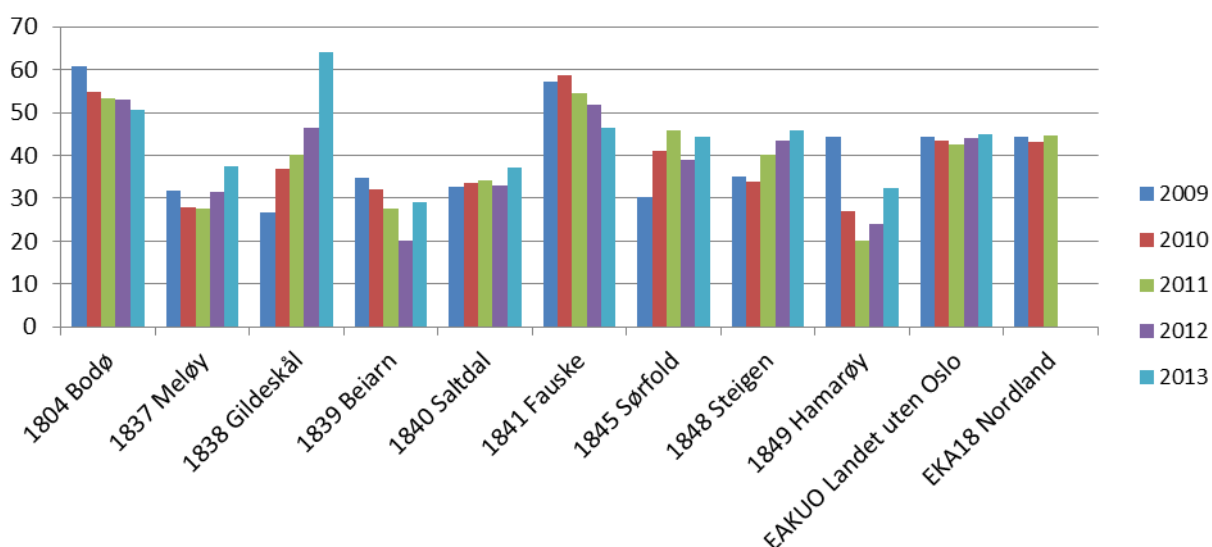
Figur 32: Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggerne 20-66 år, Kilde KOSTRA

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.

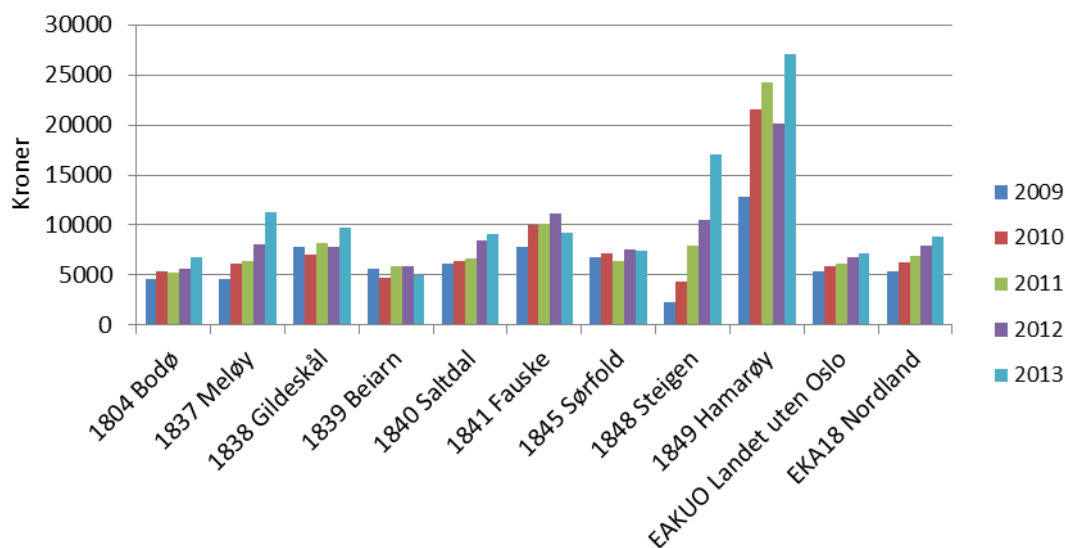
3.6.1. En endret kommunestruktur vil trolig kunne påvirke tjenesteområdet i Salten innenfor sosialtjenesten

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.

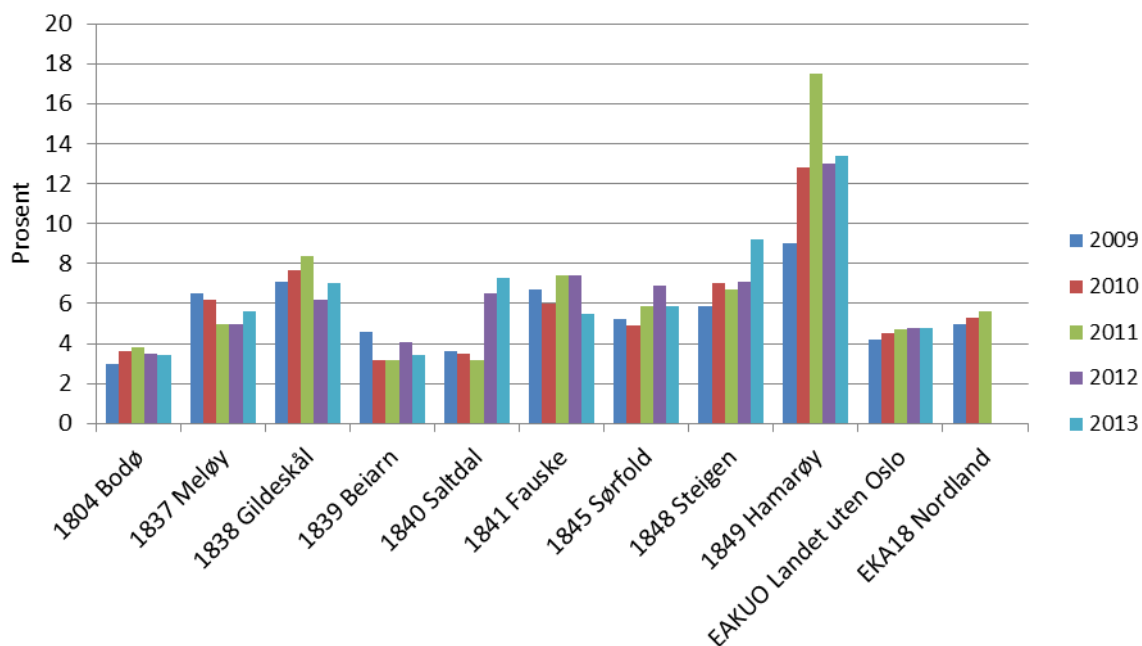


Figur 34: Netto driftsutgifter til barnevernstjenesten per innbygger 0-17 år i perioden fra 2009 til 2013, kilde: KOSTRA

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.

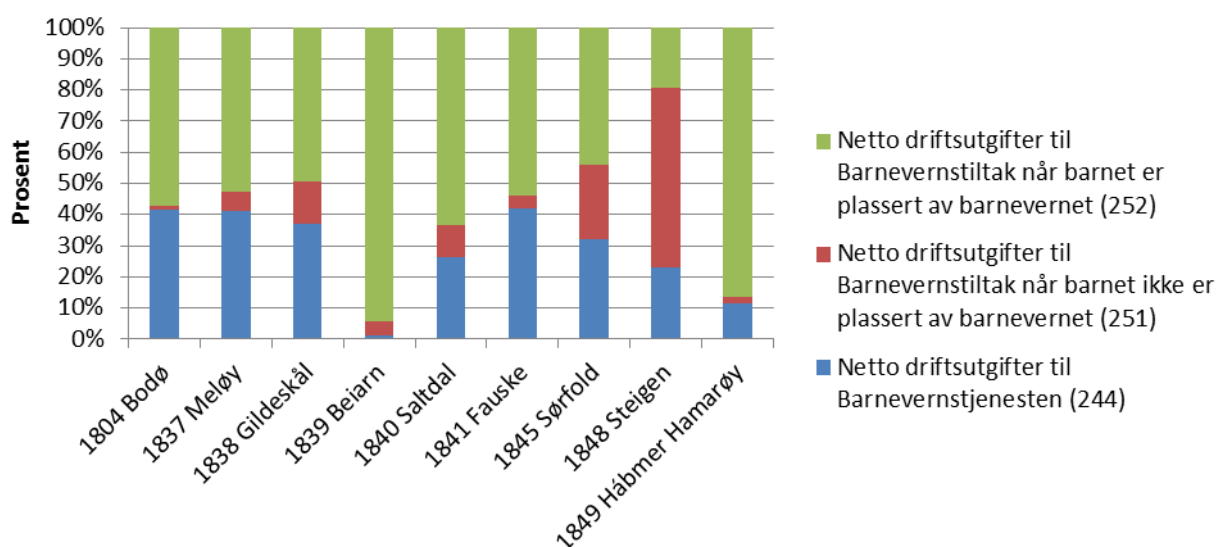
Steigen som er den andre kommunen med høyere forbruk til dette tjenesteområdet, har hatt en markant økning i utgiftene de siste fem årene. Antall barn som har hatt vedtak om tiltak i barnevernet har vært forholdsvis konstant frem til og med 2012, men i løpet av 2013 har det vært en økning på rundt 30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



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.

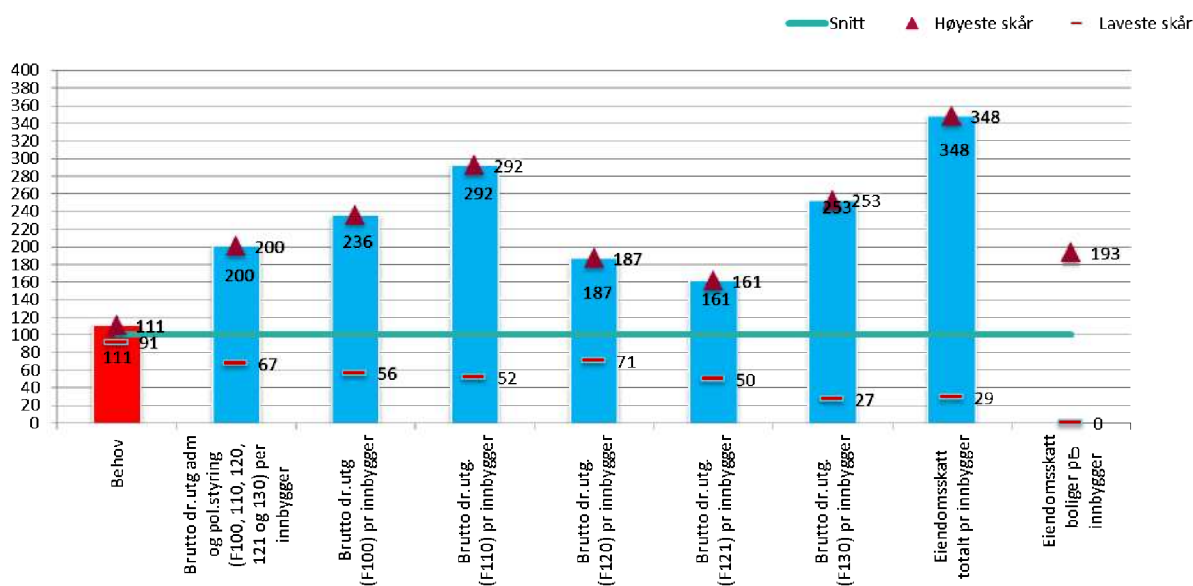
Eksempelvis vil vi benytte oss av tjenesteprofilanalyser i en vurdering av mulig økonomiske besparelser.

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

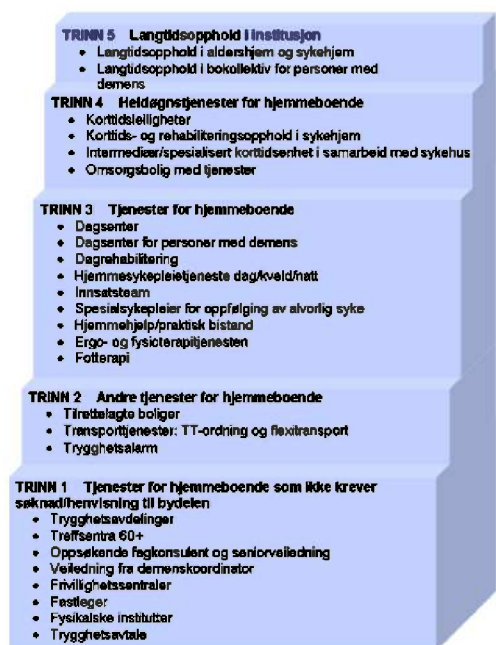
Teoretisk vil små kommuner være bedre egnet til å gi innbyggene sine mer skreddersydde løsninger. Med andre ord påpeker ekspertutvalgets delrapport at små kommuner gir bedre prioriteringseffektivitet.

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:

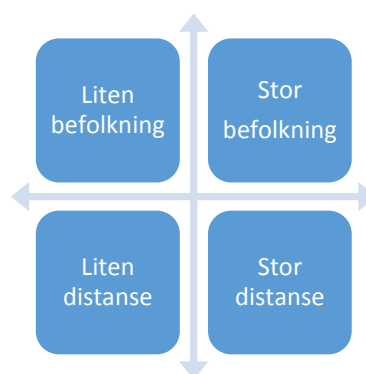
- Rettsikkerhet
- Habilitet
- Forsvarlig og effektiv saksbehandling

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. Ettersom kommunenes rolle som myndighetsutøver er vanskelig å kvantifisere i detalj, vil vi kort drøfte potensielle utfordringer kommunene har per dags dato. Vi vil også her vise noen utvalgte tall fra KOSTRA som omhandler kommunenes rolle som myndighetsutøver.

I følge ekspertutvalget bør «forholdet mellom rettsikkerhet og kommunestørrelse bør ta utgangspunkt i kravene til kommunenes kompetanse, kapasitet, effektivitet og habile saksbehandlere ved behandling av enkeltavgjørelser» (Ekspertutvalget, 2014, s. 74).

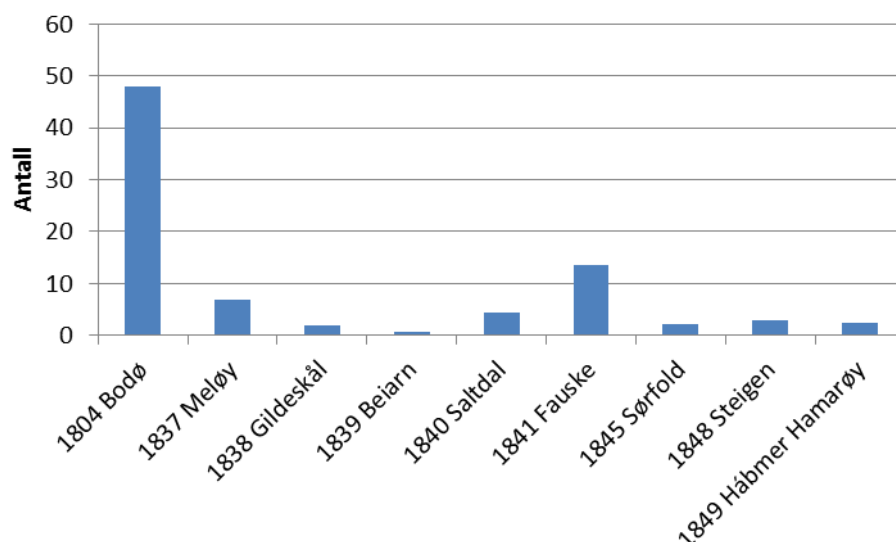
Det er derimot begrenset med empiri knyttet til forskjellen mellom små og store kommuner vedrørende myndighetsutøvelse. Ekspertutvalget fremhever i denne forbindelse noen studier som har tatt for seg barnevernstjenestene. I følge Ekspertutvalget viser disse studiene at kommuner med under 5000 innbyggere oftere har utfordringer knyttet til rekrutering av ansatte med relevant barnevernspedagogisk utdanning. Det som derimot også fremheves er at det interne samarbeidet om utsatte grupper fungerer relativt godt i små kommuner.

Små kommuner har derimot utfordringer knyttet til habilitet. En NIBR rapport fra 2001 fant at det hyppigere fremkommer utfordringer og problemer knyttet til administrasjonens og politikernes inhabilitet i små kommuner (definert som kommuner med under 2000 innbyggere) sammenlignet med store (NIBR, 2001). Den samme undersøkelsen viste på den andre siden at mindre kommuner er mer gjennomsluktige, noe som igjen kan motvirke forskjellsbehandling.



Flere av de små kommunene i Salten gav uttrykk for at det kunne være utfordringer knyttet til for tette bånd mellom ansatte og innbyggere. Innenfor enkelte tjenesteområder er det blant annet etablert faste samarbeid ved inhabilitet.

Ser man på forskjellen mellom store og små kommuner vedrørende effektiv og forsvarlig saksbehandling er det heller ikke noe entydig svar å finne i litteraturen. Det man derimot vet er at mangelfull fagekspertise kan svekke rettsikkerheten dersom eksempelvis beslutninger ikke treffes på et tilstrekkelig faglig grunnlag. Et annet aspekt som er viktig å påpeke omhandler kapasitet til håndtere saker. KOSTRA tall som tar for seg antall ansatte i barnevernstjenesten viser en tydelig sammenheng mellom kommunestørrelse og antall fagutdannede per 1000 barn i Salten.

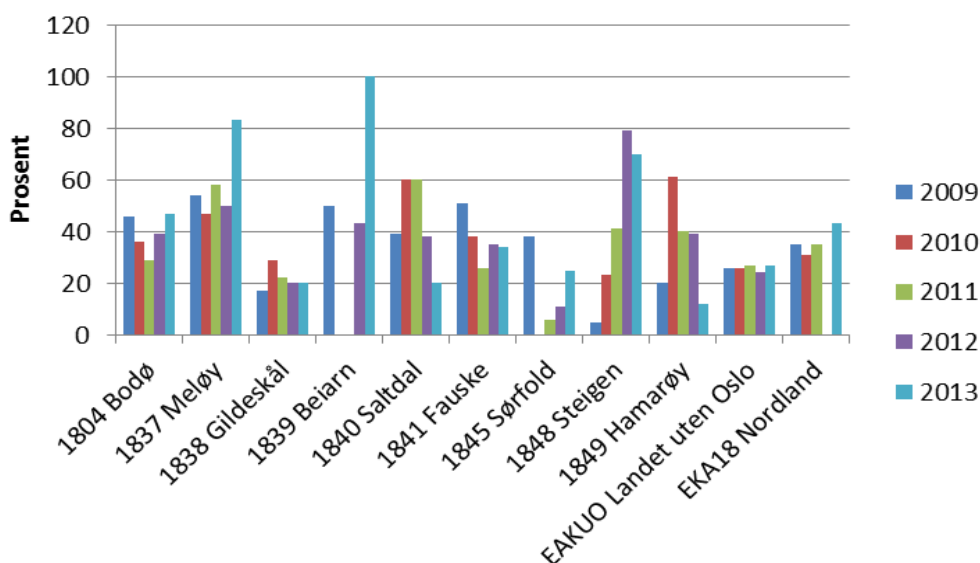


Figur 39: Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0-17 år, Kilde KOSTRA

Utfordringer knyttet til kompetanse og kapasitet ble blant annet påpekt i en forvaltningsrevisjon av Hamarøy kommunes barnevernstjenester. Det er verdt å påpeke i denne forbindelse at Hamarøy har et interkommunalt samarbeid med Tysfjord kommune. I rapporten ble det påpekt at man mangler tilleggskompetanse når det gjelder fremmedkulturelle/EMF. Rapporten konkluderte også med at et større og mer robust fagmiljø styrker tjenestens forutsetninger for å ha god kvalitet på saksbehandlingen og generelt forsvarlige tjenester. Med andre ord så har de mindre kommunene i Salten en større utfordring knyttet til å ivareta god kvalitet på saksbehandling.

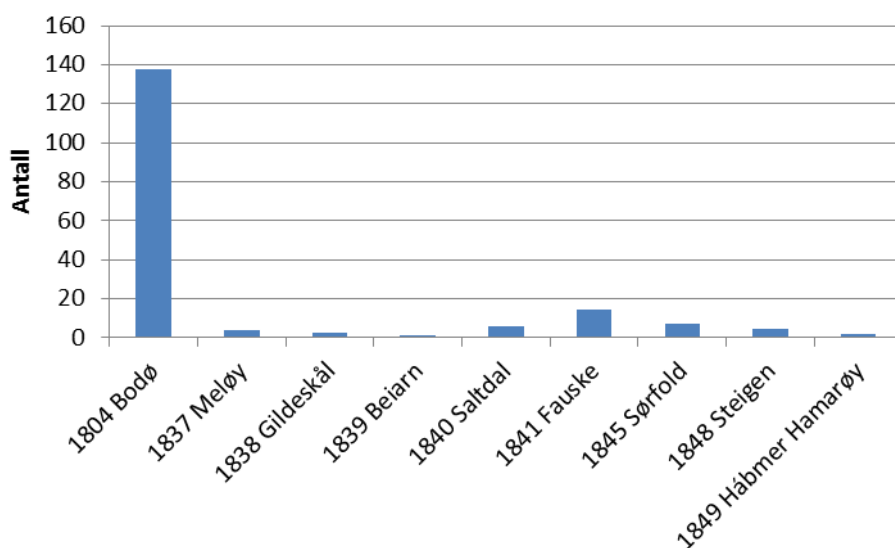
En studie fra NIBR (2001) om småkommuners evne til å ivareta generalistprinsippet, fant at mange mindre kommuner har mindre saksbehandlingsressurser, og at disse kommunene derfor kan ha utfordringer knyttet til å ivareta frister.

Denne utfordringen er relevant også for enkelte små kommuner i Salten. I figuren under har vi sett på andelen undersøkelser med behandlingstid over 3 måneder innenfor barnevernstjenesten. Her ser vi at kommuner som Beiarn i 2013 hadde store utfordringer med å oppfylle fristen på 3 måneders saksbehandling. I følge tall fra KOSTRA brukte Beiarn kommune mer enn 3 måneder på alle saker de behandlet innenfor barnevernstjenesten i 2013.



Figur 40: Andel undersøkelser med behandlingstid over 3 måneder i barnevernstjenesten, Kilde KOSTRA

Et annet tjenesteområde hvor kommunene er avhengig av å ha god kapasitet på saksbehandling er innenfor tekniske tjenester. Her igjen ser vi at de mindre kommunene i Salten er betydelig mer avhengig av enkeltpersoner kompetanse og kapasitet.



Figur 41: Antall avtalte årsverk i tekniske tjenester, Kilde KOSTRA

Vi vil understreke at dette ikke nødvendigvis innebærer at de tjenestene som leveres per dags dato er dårlige, men at man er betydelig mer sårbare i mindre kommuner for eventuell sykefravær eller andre uforutsette hendelser som stor saksbehandlingsmengde.

Et annet område hvor det stiller store krav til god og effektiv myndighetsutøvelse er innenfor PPT tjenesten. For Salten så har de små kommunene gått sammen i ulike interkommunale samarbeid for å kunne ha kompetanse og kapasitet innenfor dette tjenesteområdet. Meløy er den eneste kommunen som per dags dato ikke har inngått samarbeid på dette området. Tall fra GIS viser at kommunene har 4,6 årsverk til dette tjenesteområdet. Fauske kommune som er vertskommune for Indre Salten PPT har 9 årsverk, og Bodø kommune som er vertskommune for et interkommunalt samarbeid med Verøy og Røst har 22,5 årsverk registrert i GIS.

5. Interkommunale samarbeid i regionen på kommunal tjenesteproduksjon

5.1. Bakgrunn for etablering av Interkommunale samarbeid

Den økende bruken av interkommunale samarbeid kan betraktes som en del av utviklingen mot større nettverk og samarbeid med det formål å skape mer effektive tjenester. Bakgrunnen for denne argumentasjonen kommer gjerne fra økonomisk teori kalt «economies of scale» (stordriftsfordeler) som kort fortalt dreier seg om at større virksomheter er mer effektive sammenlignet med mindre virksomheter. Dette begrunnes blant annet med en reduksjon i kostnader som et resultat av større volum på det man produserer. En annen fordel med større enheter er at man kan bygge opp sterkere kompetanse innenfor ulike tjenesteområder.

Med blant annet dette som teoretisk utgangspunkt har svært mange kommuner inngått i ulike former for samarbeidsordninger med det formål å skape bedre tjenester for innbyggerne. Studier av interkommunale samarbeidsformer på tvers av nordiske land har funnet at: «Utviklingen av interkommunale samarbeidskonstellasjoner er kort sagt situasjonsbetinget (Baldersheim, Haug, & Øgård, 2011, s. 23)». Studien finner også at jo mindre kommuner jo mer samarbeid på tvers av tjenesteområder (ibid).

5.2. Interkommunale samarbeid i Salten

Gjennomgangen av interkommunale samarbeid i Salten tar utgangspunkt i NIVI sin reviderte rapport om interkommunale samarbeid i Nordland fra 2014 (NIVI, 2014).

I denne rapporten defineres interkommunalt samarbeid som:

- Alle formelle ordninger med en organisatorisk overbygning dvs. IKS, AS, styre etter kommunelovens § 27 og vertskommune med felles folkevalgt nemnd etter kommunelovens § 28c
- Alle formelle ordninger uten organisatorisk overbygning dvs. vertskommuneavtaler etter kommunelovens § 28b og avtale basert kjøp og salg av tjenester mellom kommunene

Vi vil i all hovedsak fokusere på de mest sentrale tjenesteområdene for å vurdere i hvor stor grad Saltenkommunene har inngått samarbeid for å kunne dra nytte av eksempelvis stordriftsfordeler. Følgende tjenestesektorer vil bli analysert:

- Administrasjon
- Barnehage
- Barnevern
- Grunnskole
- Pleie- og omsorg
- Sosialtjenesten

Administrasjon

Innenfor administrasjonsnære tjenester finnes det en rekke samarbeid mellom Salten kommunene. Alle kommunene i Salten har etablert en felles interkommunal kommunerevisjon. I tillegg har Salten kommunene et felles kontrollutvalgsekretariat, samt et samarbeid om innkjøp i regionen.

Flere av Saltenkommunene har i tillegg inngått samarbeid om andre administrasjonsnære tjenester, herunder eksempelvis:

- Felles kemner Bodø, Beiarn og Bø
- Nord-Salten Skatteoppkreverkontor for Ballangen, Tysfjord, Steigen og Hamarøy kommuner
- Arbeidsgiverkontroll Fauske-Gildeskål

- Arbeidsgiverkontroll Fauske-Røst
- Arbeidsgiverkontroll Fauske-Beiarn
- Arbeidsgiverkontroll Fauske-Saltdal
- Arbeidsgiverkontroll Fauske-Sørfold

Barnehage og Grunnskole

Innenfor barnehage og undervisning er det få eksempler på interkommunale samarbeid i Salten. Innenfor PP-tjenesten samarbeider følgende kommuner:

- PPT Bodø, Verøy og Røst
- PPT Indre Salten som inkluderer Beiarn, Saltdal, Fauske, Sørfold og Steigen

Gildeskål og Meløy er en av fire kommuner i Nordland som ikke deltar i ett formelt interkommunalt samarbeid om PP-tjenester. Hamarøy kommune deltar i samarbeid om PPT tjenester med Ofoten kommunene.

I tillegg finnes det ulike regionale kompetansekontor (RKK) i Nordland som dekker alle kommunene med unntak av Bodø og Rødøy. Blant Salten kommunene samarbeider følgende kommuner:

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

Utover disse tjenestene finnes det andre samarbeid som også er verdt å nevne:

- 4k-samarbeid om muntlig eksamen i indre Salten som inkluderer Steigen, Sørfold, Fauske, Saltdal og Beiarn.
- Felles skoleskys indre Salten som inkluderer Sørfold, Fauske og Saltdal
- Grunnskolesamarbeid Sørfold-Fauske
- Grunnskoletjenester Rødøy-Meløy

Pleie- og omsorgstjenester

Innenfor dette tjenesteområdet finnes det en rekke samarbeid mellom kommuner i Saltenregionen. Det finnes derimot få eksempler på interkommunale tjenester som dekker hele regionen. I følge NIVI sin rapport er det kun ett formelt samarbeid som dekker hele regionen:

- Helse- og miljøtilsyn Salten IKS
- Krisesenteret i Salten (som eies av Bodø og inkluderer Røst og Verøy i tillegg til Salten kommunene)

Det er også, ifølge NIVI sin rapport få eksempler på samarbeid om tjenester innenfor samhandlingsreformen. NIVI skriver i sin rapport at det finnes to interkommunale legevaktsamarbeid i regionen:

- Legevaktsamarbeid Bodø-Beiarn
- Fauske/Sørfold Legevakt

I tillegg finnes det en rekke andre samarbeid innenfor dette tjenesteområdet som er verdt å nevne:

- Kreftkoordinator Hamarøy, Tysfjord, Steigen, Sørfold
- Jordmortjeneste Fauske-Sørfold
- Overgrepsmottak Bodø som dekker Beiarn, Bodø, Fauske, Gildeskål, Hamarøy, Meløy, Røst, Saltdal, Sørfold og Værøy
- Felles vaktordning jordmødre mellom Steigen, Tysfjord og Hamarøy

Avslutningsvis for dette tjenesteområdet vil vi også påpeke at det finnes fagnettverk mellom kommunene, herunder finner vi eksempelvis:

- Rådet for Salten psykiatri som dekker alle kommunene i Salten
- Demensnettverk Salten
- Salten samhandlingsprosjekt psykiatri hvor alle kommunene deltar med unntak av Hamarøy

Barnevern og Sosialtjenester

I Nordland er det 7 interkommunale samarbeid om barnevernstjenester. I Salten er det derimot kun to kommuner som har inngått et formelt samarbeid på dette området. Disse kommunene er Beiarn og Saltdal.

Innenfor Sosialtjenesten for øvrig er det kun noen eksempler på formelle samarbeid. I Salten er det et felles samarbeid om kriminalitetsforebyggende tiltak som inkluderer alle kommunene i Salten samt kommunene Værøy, Røst og Rødøy.

Det finnes i tillegg eksempler på andre formaliserte og uformaliserte samarbeid innenfor disse tjenesteområdene, herunder kan vi nevne:

- NAV hjelpemiddelsentralen som inkluderer alle Saltenkommunene
- Samarbeid mellom barnevernledere Salten som inkluderer alle Saltenkommunene
- Samarbeid mellom barnevernsmedarbeidere som inkluderer Gildeskål, Beiarn og Meløy

Samarbeid på andre områder

I tillegg til samarbeid innenfor de ovennevnte tjenesteområdene finnes det en rekke eksempler på interkommunale samarbeid som dekker flere eller alle kommunene i Salten, herunder finner vi:

- Felles landbruksforvaltning Bodø-Værøy
- Salten Friluftsråd
- Hamarøy og Steigen veterinærvaktdistrikt
- IRIS Salten IKS som inkluderer avfallshåndtering, interkommunal utvikling og strategisk eierskap
- Salten Brann IKS
- Geodatasamarbeid Salten
- Salten Kartdata AS
- Regionalt næringsfond Salten

5.2.1. *Utfordringer knyttet til interkommunale samarbeid i Salten*

En av de største utfordringene knyttet til interkommunale samarbeidsformer dreier seg om at man skaper et demokratisk «underskudd» ved at man flytter avgjørelser lengre unna folkevalgte representanter gjennom å overlate oppfølgingsansvaret til et styre eller en annen kommune (vertskommune). Dette kan i teorien gjelde alle lovpålagte kommunale tjenester, men det er her hensiktsmessig å gjøre ett kvalitativt skille mellom mer og mindre politisk viktige tjenesteområder. Spesielt kan det trekkes et skille mellom tjenester som er «ren produksjon», og tjenester som omhandler mennesker og tjenester som omhandler rettighetssikring. De siste er de som normalt anses som viktigst å styre direkte gjennom kommunens egen politiske og administrative ledelse.

Eksempelvis finnes den felles interkommunale samarbeid om skatteinnkrevinger i Salten. Til tross for at dette området er viktig, så mener vi at beslutninger som er knyttet til organisering av dette tjenesteområdet ikke kan sammenlignes med eksempelvis samarbeid om barnevern eller pleie- og omsorgstjenester. Dette begrunner vi med at den førstnevnte ikke berører mennesker direkte på samme måte som sistnevnte. Etablerte samarbeid om rettighetsbaserte individuelle lovpålagte tjenester som berører grupper med et særskilt behov mener vi best løses gjennom direkte kontroll i en sammenslått kommune fremfor dagens interkommunale samarbeid. Dette er ikke fordi at disse samarbeidene nødvendigvis har ført til et dårligere tilbud, noe vi ikke har grunnlag for å si noe om,

men fordi disse tjenesteområdene daglig berører deler av befolkningen med særskilte behov som det er et administrativt og politisk viktig ansvar å følge opp. Eksempler på samarbeid som berører slike tjenester i Salten er:

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

Bibliografi

- Agenda. (2006). *Kompetanseutfordringer i kommunene*. Oslo: Agenda.
- Allers, M. A., & Geersema, J. (2014). *The effects of local government amalgamation on public spending and service levels. evidence from 15 years of municipal boundary reform*. Mimeo (University of Groningen).
- Asmys, I. (2010). Kommunereformens konsekvenser. *Tidsskriftet politikk*.
- Baldersheim, H., & al, e. (2003). *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Universitetet i Oslo. .
- Baldersheim, H., Haug, V., & Øgård, M. (2011). Internasjonale erfaringer med interkommunalt samarbeid. Nordisk kommunalforskningskonferanse.
- Borge, L.-E., Møller, G., Nyhus, O. H., & Vardheim, I. (2012). *Bedre måling av kvalitet i kommunene*. Trondheim: Senter for økonomisk forskning.
- Busch, T., Johnsen, E., & Vanebo, J. O. (2013). *Økonomistyring i det offentlige* (4. utgave. utg.). Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Do Municipal Amalgamations Work?, Department of Economics, the Hebrew University of Jerusalem, Jerusalem 91905, Israel. (2014).
- Ekspertutvalget. (2014). *Delrapport: Kriterier for god kommunestruktur*. Kommunal- og Moderniseringsdepartementet.
- Hanes, N. (2014). Amalgamation Impacts on Local public Expenditures in Sweden. *Local Government studies*.
- Hansen, S., & Houlberg, K. P. (2014). Do Municipal Mergers Improve Fiscal Outcomes? *Scandinavian Political Studies, Vol. 37*.
- Innst. 300 S. (2014). Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjon 2015. *Prop. 95 S (2013-2014)*.
- IRIS. (2013). *Perspektiver og erfaringer: Styring av og ledelse i kommunalt*. KS.
- IRIS. (2014). *Samhandlingsreformens konsekvenser fir det kommunale pleie- og omsorgstilbudet*. Oslo: KS.
- Kjær, U., Hjelm, 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.

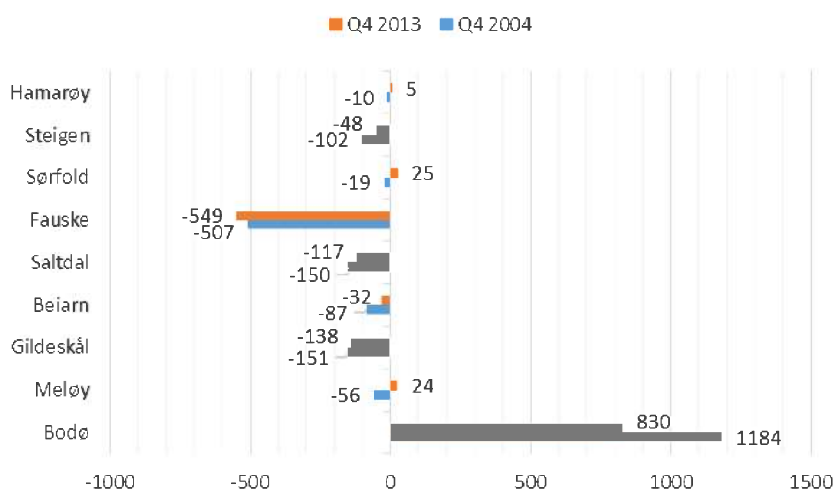
I tabellen under har vi synliggjort inn- og utpendlingen mellom de forskjellige kommune i Salten.

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.

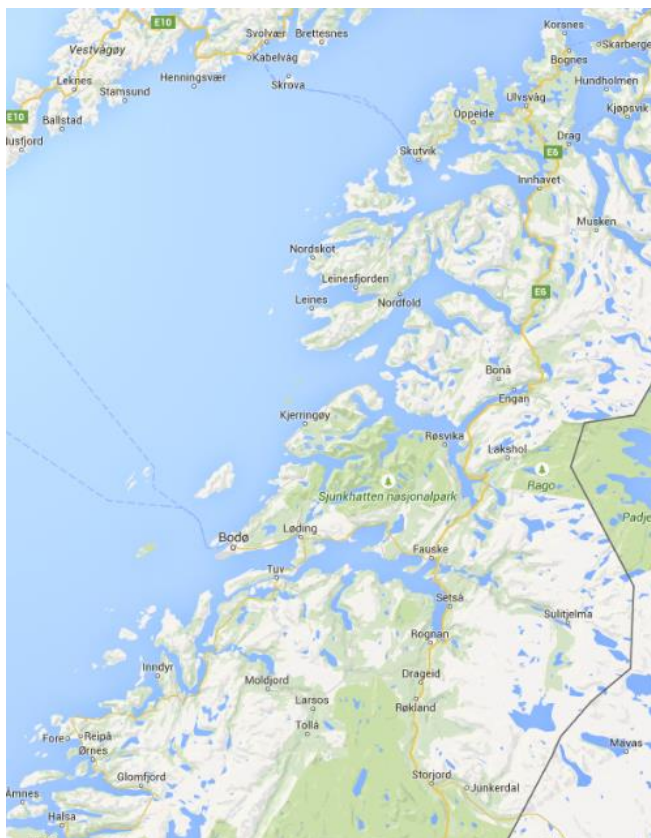


Figur 1: Oversikt over utviklingen i nettopending fra Q4 2004 til Q4 2013. Kilde SSB

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 bredbåndnett. 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

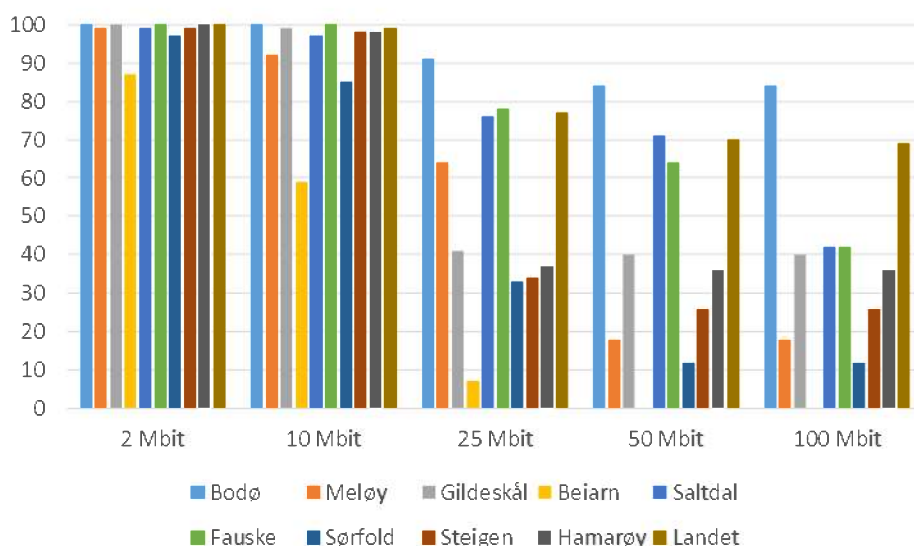
Kommunikasjon ved hjelp av satellitt har for mange som bor i utkantstrøk blitt den beste tekniske løsningen for å få tilgang til bredbånd. Husstander som har satellittdekning kan oppnå en nedstrøms kapasitet på 20 Mbit/s gjennom denne aksessformen. Det finnes fortsatt enkelte områder som ikke kan benytte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

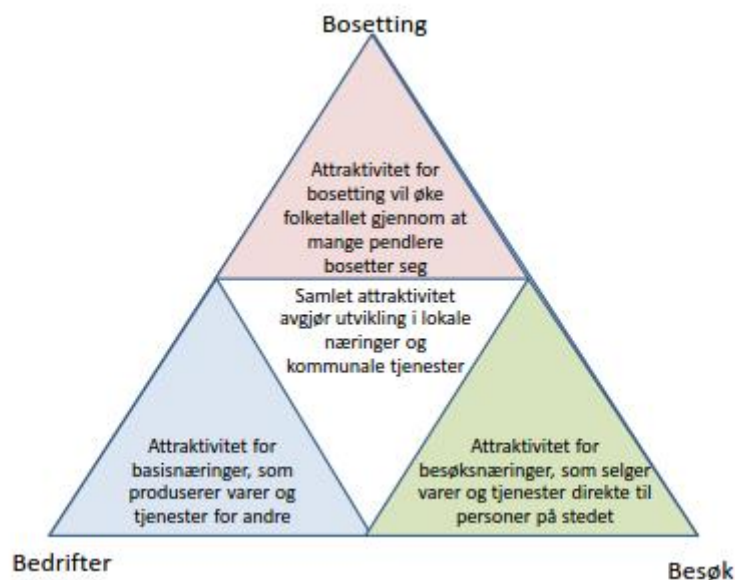
Kommuner	Rangering i landet
Bodø	191
Saltdal	213
Fauske	225
Hamarøy	230
Sørfold	298
Steigen	314
Meløy	327
Gildeskål	345
Beiarn	393

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

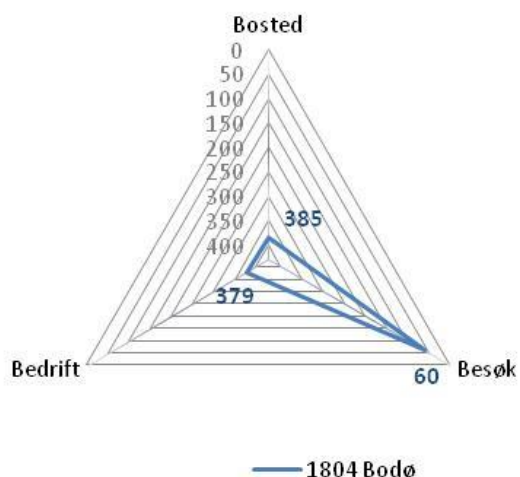
Attraktivitetspyramiden er en modell for å forstå steders utvikling, vekst eller nedgang utviklet av Telemarksforsking. Ideen bak attraktivitetspyramiden er at steder utvikler seg i henhold til deres attraktivitet lang tre dimensjoner: Besøk, bosetting og bedrifter.



Figur 4: Attraktivitetspyramiden. Kilde: Telemarksforsking

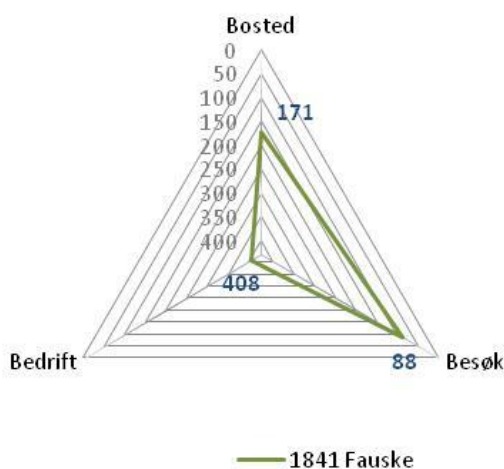
Steder kan være attraktive for bedrifter og kan trekke til seg næringsliv som produserer varer og tjenester som selges ut av regionen. Dette generer arbeidsplasser som bidrar til bosetting og arbeidsplasser i lokal tjenesteyting. Steder som er attraktive for besøk vil få høy aktivitet i det næringslivet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



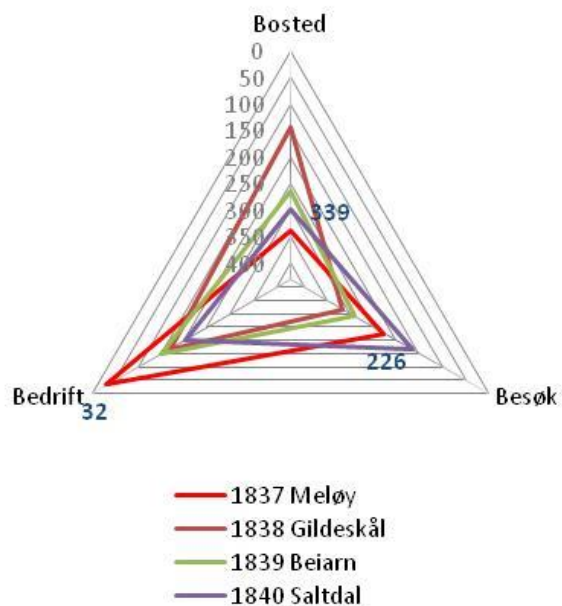
Figur 5: Profil til Bodø 2009. Kilde: Telemarksforsking

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.



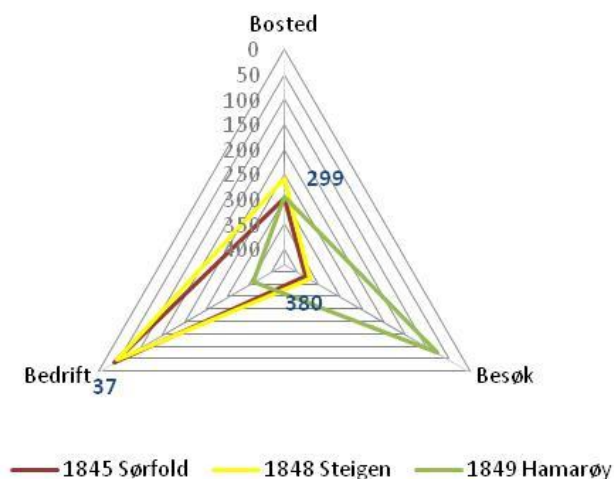
Figur 6: Profil til Fauske 2009. Kilde: Telemarksforsking

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.

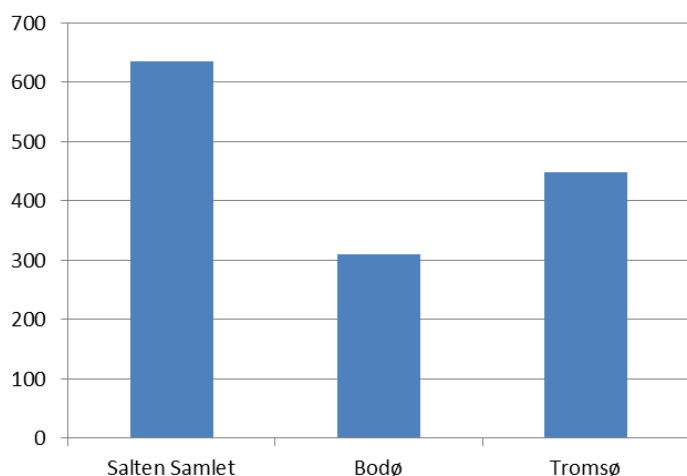
En av de store utfordringene for kommunene i årene fremover vil blant annet være den forventede eldrebølgen. Flere forskere og kommentatorer har påpekt at offentlig sektor ikke klarer dette alene. Som et alternativ til stadig høyere skatter diskuteres alternative modeller. I Storbritannia ble «Big Society»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

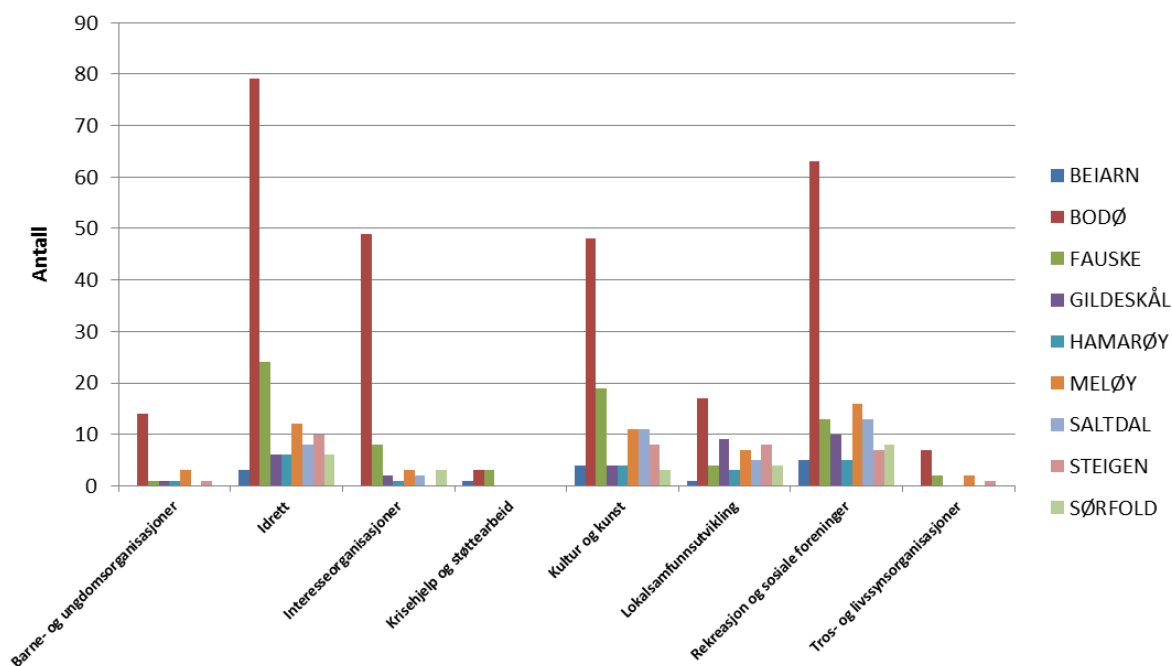
4.2. Oversiktsbilde over aktivitetsnivå

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.



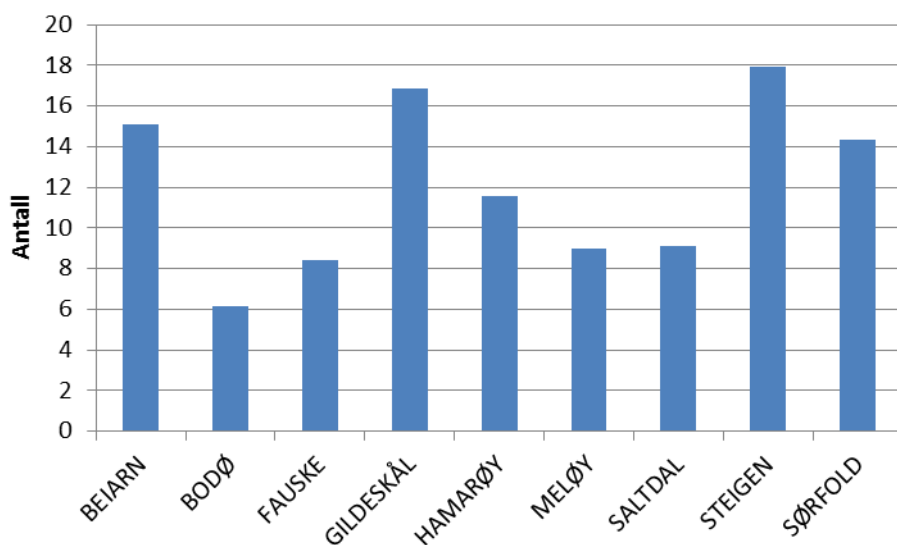
Figur 9: Oversikt over registrerte lag og foreninger, Kilde Enhetsregisteret

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.

Ettersom 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.

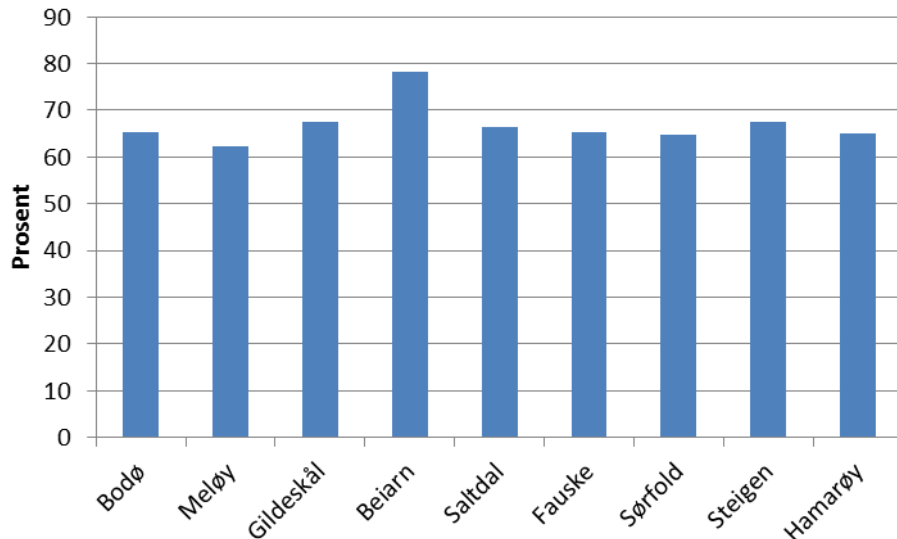
Når vi skal evaluere konsekvenser for lokaldemokratiet i Salten har vi tatt utgangspunkt i noen av ekspertutvalgets kriterier som danner grunnlaget for at en kommune skal kunne ivareta sin rolle som demokratisk arena, herunder:

- 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 kommunestyreprerentant. På den andre siden har vi Beiarn og Sørfold som har under 100 innbygger per kommunestyreprerentant. Dette vil følgelig endre seg ved eventuelle kommunesammenslåinger.

Kommune	Antall folkevalgte	Antall innbyggere	Antall innbygger per kommunestyreprerentant
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 kommunestyreprerentanter, kilde SSB

Uavhengig av modell, vil et nytt kommunestyre mest sannsynlig ha et vesentlig lavere antall kommunestyreprerentanter 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 kommunestyreprerentanter 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 kommunestyreprerentanter, kilde Kommuneloven

Kommunene skal etter kommuneloven ha enkelte formelle politiske organer. Kommunestyre, formannskap og kontrollutvalg er tre eksempler på slike utvalg. I tillegg er det åpent for at kommunen selv kan velge om de ønsker å etablere andre politiske utvalg. Vi ser av kartleggingen vår at det er variasjon mellom Saltenkommunene når det gjelder utvalgsstruktur, samt antall utvalg. Saltdal og Bodø har etablert ett politisk utvalg. Bodø har i tillegg to komiteer. De resterende kommunene har to eller flere utvalg. Vi har i tabellen under valgt å inkludere komiteene i Bodø kommune ettersom disse håndterer omfattende oppgaver innenfor de store og ressurstunge tjenesteområdene.

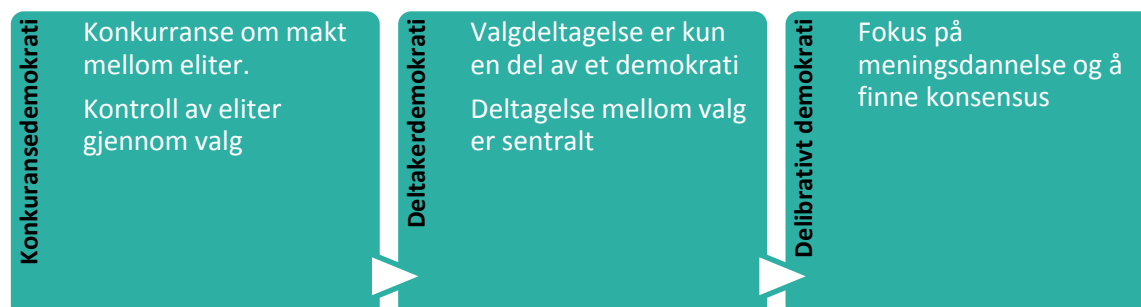
Bodø	Meløy	Gildeskål	Beiarn	Saltdal	Fauske	Sørfold	Steigen	Hamarøy
Bystyret	Kommunesstyret	Kommunestyret	Kommunestyret	Kommune-styret	Kommunestyret	Kommunestyret	Kommunestyret	Kommunesstyret
Formannskapet	Formannskapet	Formannskapet	Formannskapet	Formannskapet	Formannskapet	Formannskapet	Formannskapet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

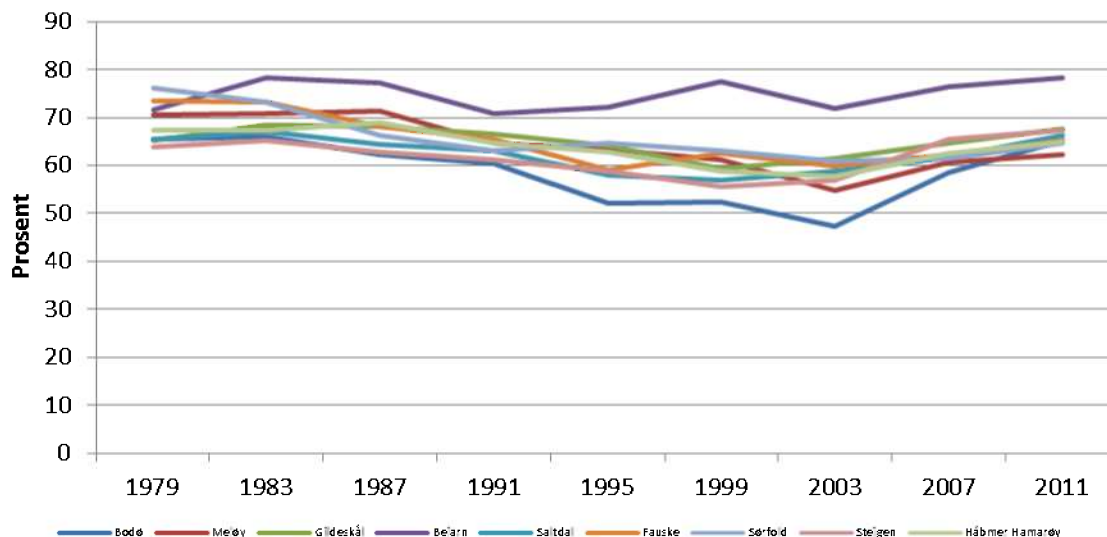
På den andre side er det flere faktorer som påvirker lokalpolitisk deltagelse som det finnes empiri på. Dette er eksempelvis:

- 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

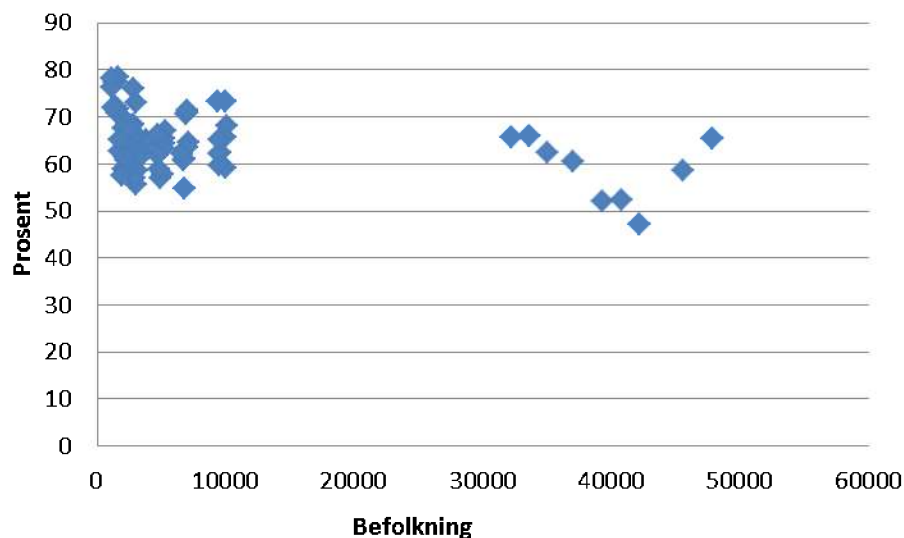
Ser vi først på valgdeltagelse (direkte deltagelse) i norske kommuner totalt sett, så har valgdeltagelsen historisk sett vært høyere i mindre kommuner (Delrapport fra ekspertutvalget 2014). Tall fra kommunene i Salten viser også at valgdeltagelsen i Bodø kommune har vært noe lavere sammenlignet med de 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 dagenes kommunestruktur viser til en antatt høyere politisk deltagelse i små kommuner. Dette innebærer videre at det må finnes andre mer kvalitative forklaringer på hvorfor valgdeltagelsen varierer mellom kommunene i Salten.

2.4. Lokalpolitisk deltagelse mellom valg

I de neste avsnittene har vi tatt for oss den lokalpolitiske deltagelsen mellom valg. Vi ser av statistikk og informasjon fra kommunene at alle kommunene har en rekke aktive frivillige organisasjoner lokalisert i kommunene. Det er således et stort mangfold av lag og foreninger som innbyggerne kan være en del av i Salten. Frivillig sektor utgjør et viktig bidrag i lokalsamfunnet ved å bidra til både å løse viktige velferdsoppgaver, samt å være en arena som bidrar til å øke det lokalpolitiske engasjementet blant innbyggerne.

Våre analyser av frivillig sektor for Salten viser at Bodø kommunene har flest registrerte interesseorganisasjoner og andre typer frivillige organisasjoner. I følge statistikk fra enhetsregisteret utgjør lag og foreninger som er registrert i Bodø om lag halvparten av alle lag og foreninger i Salten. Ettersom innbyggerne i Bodø kommune utgjør over 60 % av folketallet i Salten er det også naturlig at kommunen har flest registrerte lag og foreninger.

I et kommunestrukturperspektiv så viser data at det finnes et større mangfold av organisasjoner i de større kommunene i Salten. Dette innebærer at innbyggerne i de større kommunene har større valgfrihet. Det innebærer derimot ikke at oppslutningen er lavere i de minste kommunene. Tvert imot har mindre kommuner som Steigen og Gildeskål den høyeste andelen lag og foreninger per innbygger.

Innbyggerinitiativ

I 2003 fikk kommuneloven inn et nytt kapittel om innbyggerinitiativ. Kommuneloven § 39a lyder:

«Kommunestyret eller fylkestinget plikter selv å ta stilling til et forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, dersom minst 2 prosent av innbyggerne, alternativt 300 i kommunen eller 500 i fylket, står bak forslaget.»

På bakgrunn av dette etablerte Kommunal- og moderniseringsdepartementet minsak.no som skulle gjøre det enklere for innbyggere å bli hørt. Her kan alle foreslå saker i sin egen kommune uten at det er satt krav til stemmerett eller ha fylt 18 år. Innbyggerinitiativ er således et uttrykk for lokalpolitisk innbyggerdeltagelse mellom valg. Til tross for at dette ikke vil fange opp hele spekteret av deltagelsen mellom valg er innbyggerinitiativ et uttrykk for hvor engasjerte innbyggerne er i lokalpolitiske forhold. Fra minsak.no ser vi at det er fire kommuner i Salten hvor det er registrerte saker som innbyggerne i disse kommunene har tatt opp. Fra tidligere forskning vet vi at innbyggerinitiativ er mer utbredt i større kommuner, noe som også til en viss grad er gjeldende for Saltenkommunene. Det er kun Bodø som har registrerte saker som faktisk har oppnådd minimum 300 signaturer eller 2 % av befolkningen - noe som plikter kommunestyret til å ta stilling til saken.

Kommune	Antall saker registrert	Antall saker med minimum 300 signaturer eller 2 % av befolkningen
Bodø	3	2
Meløy	3	0
Gildeskål	0	0
Beiarn	0	0
Saltdal	0	0
Fauske	0	0
Sørfold	0	0

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 %

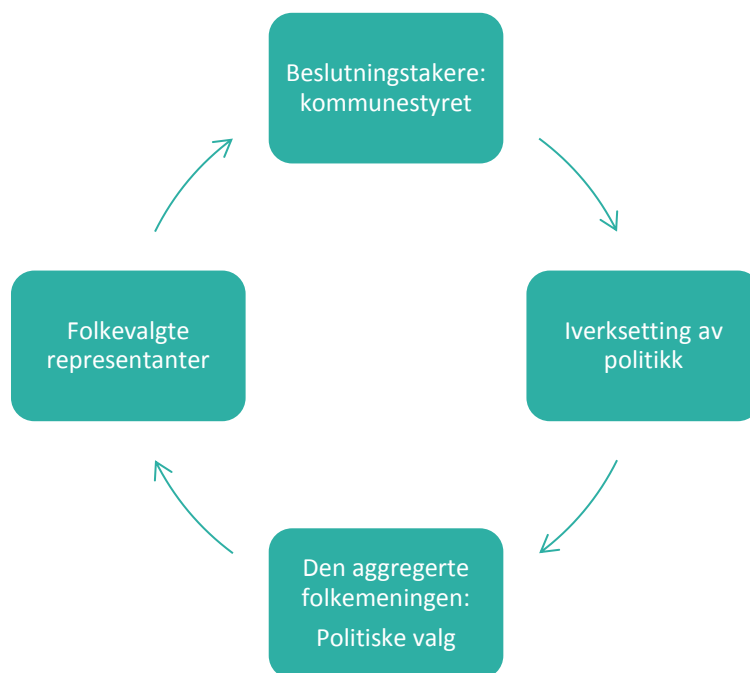
Tabell 7: Utviklingen av antall listekandidater til kommunevalg, kilde SSB

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 eldrebølgen. I et lokaldemokratisk perspektiv vil dette således innebære at gjennomsnittsalderen for sentrale politikere kan øke. Dette vil igjen kunne få konsekvenser med tanke på fornyelse av kommunestyrerepresentanter, og kan således føre til at den yngre gruppen av befolkningen i mindre grad vil få gjennomslag for sine synspunkter.

2.5. Lokal politisk styring

Ekspertutvalget konkluderte med at nødvendig kompetanse og kunnskap i den kommunale administrasjonen er avgjørende for at folkevalgte skal kunne fatte gode beslutninger. Et viktig forhold her er hvorvidt kommunene i Salten har reell politisk og administrativ kontroll på alle de lovpålagte oppgavene kommunene har ansvaret for. Kommuneloven skiller ikke mellom store og små kommuner, og alle kommuner har et ansvar for å levere de samme tjenestene til innbyggerne innenfor en rekke felt. En løsning for mange mindre kommuner har derfor vært å etablere interkommunale samarbeid som tidligere er beskrevet i denne rapporten. En relativt ny rapport fra IRIS (2013) viste at interkommunalt samarbeid er fordelaktig når det gjelder økonomi og tjenestekvalitet. På den andre siden har interkommunale samarbeid ofte vært gjenstand for diskusjoner rundt lokaldemokratiet i norske kommuner, hvor mange har hevdet at interkommunale samarbeid er et demokratisk problem. For å forstå hva vi mener med demokratisk problem er det her hensiktsmessig å ta utgangspunkt i den tradisjonelle kommunale styringskjeden, illustrert under:



Figur 5: Den kommunale styringskjeden, Kilde BDO

I den tradisjonelle modellen står kommunestyrerepresentantene til ansvar for innbyggerne. Dette er igjen basert på at innbyggerne kan lokalisere hvor makten befinner seg, samt hvem som har ansvaret for maktutøvelsen og følgelig kan stilles til ansvar gjennom nye valg. Om styringskjeden blir uklar kan det argumenteres med at innbyggerne ikke har en reell mulighet til å stille beslutningstakere til ansvar for sine beslutninger.

Flere hevder at bruk av interkommunale samarbeid svekker innbyggerne innflytelse (Myhre Hansen 2011). Man kan eksempelvis tenke seg en situasjon hvor en liten kommune som inngår i et interkommunalt samarbeid med flere større kommuner, mister reell beslutningsevne på saker som berører den spesifikke kommunes innbyggere. De folkevalgte risikerer å måtte godta at stadig flere saker behandles i administrasjon eller interkommunale styringsorgan. Dette kan således føre til manglende nærhet, kapasitet og innsyn i viktige saker som berører innbyggerne

I Salten er interkommunale samarbeid svært utbredt, og til tross for at dette kan være positivt for tjenestetilbudet til innbyggerne, er det viktig å påpeke de demokratiske utfordringene som er knyttet til interkommunale samarbeid. Større kommuner vil derfor kunne tenkes å redusere behovet for interkommunale samarbeid og dermed føre til at man igjen får en tettere kobling mellom innbyggerne og de folkevalgte politikerne.

I tillegg har vi sett at mindre kommuner har en nedgang i antall listekandidater. Dette kan også på sikt gå utover innbyggerne, ettersom mulighetene til å erstatte kandidater man ikke er fornøyd med blir vanskeligere. Konkurransen om verv er således et svært viktig element i lokaldemokratiet og dermed kan en kommunereform bidra til å skape større konkurranse om sentrale politiske verv.

2.6. Oppsummering

I sum tolker vi analysene av politisk deltagelse i Saltenkommunene dithen at kommunestørrelse, målt i antall innbyggere, ikke alene kan forklare nivået på politisk deltagelse. Til tross for at de største kommunene har noe lavere valgdeltagelsen, finner vi ikke at det er en direkte sammenheng mellom antall innbyggere og politisk deltagelse som peker i retning av at mindre kommuner har et mer velfungerende lokaldemokrati. Tvert imot er det flere forhold som tyder på at mindre kommuner som Beiarn, Saltdal, Steigen, Meløy og Hamarøy har utfordringer med tanke på rekruttering av listekandidater i forkant av kommunevalg. For flere av disse kommunene kan vi heller ikke registrere eksempler på innbyggerinitiativ. Dette ble også tatt opp som en svakhet i forbindelse med oppstart av denne utredningen. Årsakene til dette kan selvfølgelig være mange, men forklaringer kan være fraflytting, endret demografi og for stor nærhet mellom innbyggerne og de folkevalgte.

En annet interessant utfordring, som flere av kommunene har påpekt, er mangel på politikerkompetanse. I et lokaldemokratisk perspektiv dreier dette seg om politikernes evne til å håndtere mangfoldet av saker som berører svært ulike tjenesteområder. I en tid hvor tjenesteområdene har blitt så omfattende og så kompleks, er det avgjørende at lokalpolitikere har kompetanse og tid til å sette seg inn i saker som fremlegges kommunestyret. I større kommuner som Bodø har man løst dette ved å frikjøpe politikere. I Bodø får hvert parti en ressurs på 0,12 årsverk pr. bystyrerepresentant. I tillegg får leder av komite for plan, næring og miljø, og leder for komite for levekår 0,5 årsverk i tillegg. I mindre kommuner er det i praksis kun ordførerne som er frikjøpt. De små kommunene er således mer avhengig av de folkevalgtes erfaring og kompetanse.

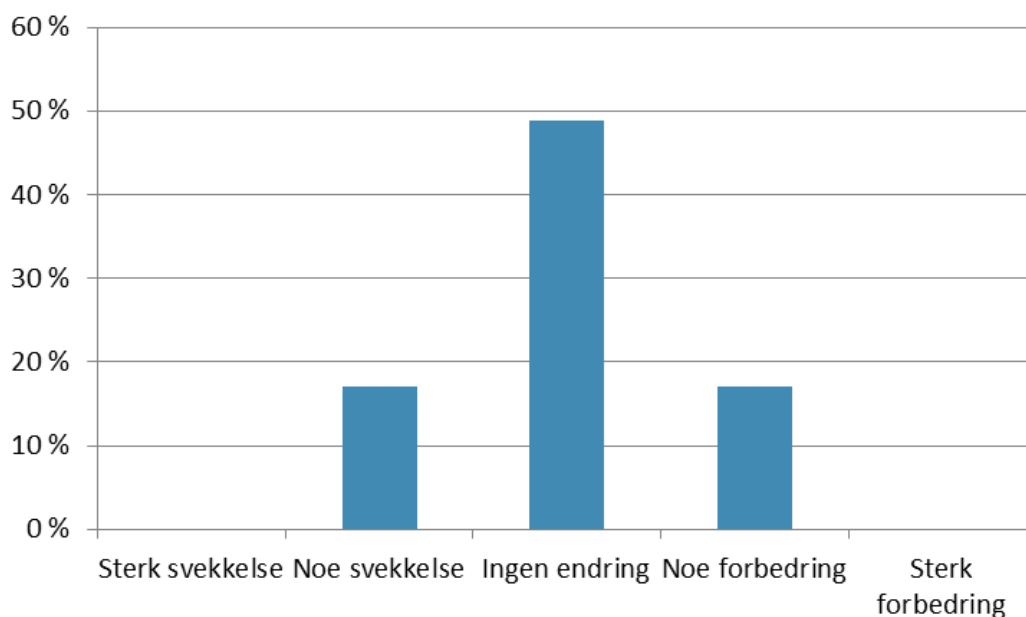
Vi ser tegn på at flere av kommunene i Salten har lokalpolitiske utfordringer og mener derfor at fra et lokaldemokratisk perspektiv kan nye og større kommuner være med å bidra til en prosess som setter fokuset på å øke det lokalpolitiske engasjementet. Erfaringer fra sammenslåingen av Bodø og Skjerstad viser også at innbyggere i det som tidligere var Skjerstad kommune mener at det har

funnet sted tydelige lokaldemokratiske gevinster. Større kommuner med høyere befolkningsgrunnlag vil kunne bidra til å øke avstanden mellom de folkevalgte og innbyggerne. Dette kan i noen tilfeller være en utfordring, men flere av de mindre kommunene har påpekt at for stor nærhet også skaper store utfordringer med tanke på blant annet habilitet.

For å ivareta lokale samfunn er det flere måter man kan velge å organisere en ny kommune på. I det neste kapittelet vil vi redegjøre for nærdemokratiske løsninger knyttet opp mot region Salten.

3. Hvordan ivareta lokaldemokratiske arenaer?

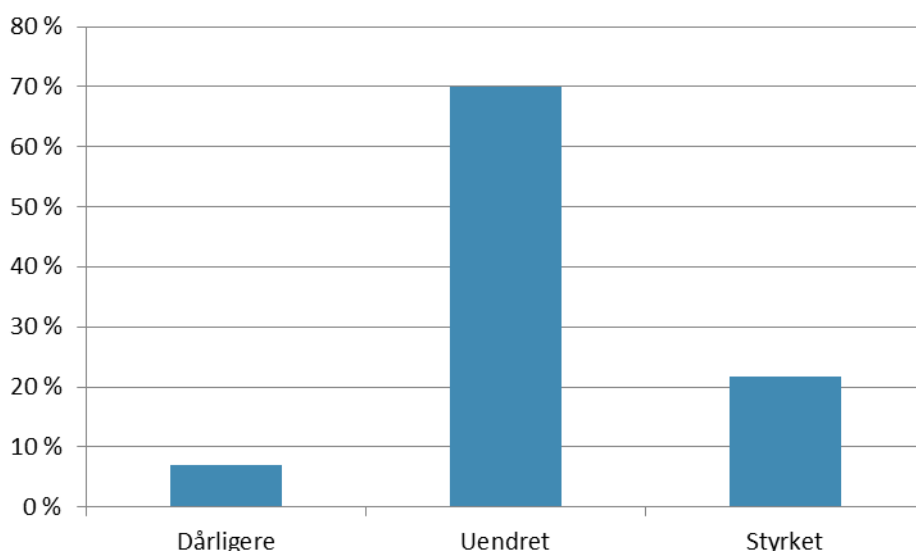
Ved eventuelle kommunesammenslåingsprosesser i Salten vil det potensielt være mange som frykter en svekkelse av lokaldemokratiet. Ekspertutvalget peker også på undersøkelser fra Danmark som viser at mange opplevde en økt avstand mellom innbyggerne og de folkevalgte. Til tross for dette har vi sett at deltagelsen ved det siste kommunevalget etter reformen var høyere enn oppslutningen ved kommunevalget før reformen. Det er med andre ord usikkerhet knyttet til de faktiske lokaldemokratiske effektene av kommunereformen i Danmark. BDOs egne undersøkelser fra Danmark viser at det store flertallet av rådmenn mener lokaldemokratiet i de nye kommunene er tilnærmet like velfungerende som før reformen i 2007.



Figur 6: Vurder på en skala fra 1-5 hvorvidt lokaldemokratiet er blitt endret som en konsekvens av kommunereformen, kilde BDO

Nær 50 prosent av de danske rådmennene mener at det er ingen endring sammenlignet med før reformen.

I tillegg spurte vi rådmennene om hvorvidt det politiske engasjementet hadde endret seg som følge av reformen. Også her ser vi at det store flertallet av respondentene gir uttrykk for liten forandring. Det er dog verdt å merke seg at flere enn 20 prosent mener at innbyggernes engasjement er styrket.



Figur 7: Hvordan oppleves innbyggernes politiske engasjement etter reformen, kilde BDO

Våre analyser av både internasjonal forskning og BDOs gjennomførte undersøkelse i Danmark viser at det er stor usikkerhet knyttet til lokaldemokratiske effekter av en kommunereform.

Det som derimot er viktig å påpeke er at kommuneloven åpner for ulike organisatoriske modeller som kan benyttes for å sikre at alle innbyggere i en ny storkommune blir sikret innflytelse. I resten av dette kapittelet vil vi derfor skissere mulige politiske modeller som kan bidra til å opprettholde eller styrke nærdemokratiet i Salten. Innledningsvis vil vi i grove trekk skissere forskjellene mellom formannskapsmodellen og en parlamentarisk modell. Deretter vil vi kort presentere mulige nærdemokratiske modeller.

3.1. Formannskaps- og parlamentarisk modell

Kommuneloven åpner for at kommuner enten kan organisere seg etter formannskapsmodellen eller etter en parlamentarisk modell. En ny storkommune i Salten må derfor vurdere hvilke modell som er mest hensiktsmessig.

Per dags dato er det kun tre kommuner (Oslo, Bergen og Tromsø) som har valgt å organisere seg etter en parlamentarisk modell, hvorav alle er bykommuner. Blant fylkeskommunene er det fire (Nordland, Troms, Nord-Trøndelag og Hedmark) som har valgt å innføre parlamentarisme.

Uavhengig av om en ny kommune vil organisere seg etter formannskapsmodellen eller en parlamentarisk modell, vil kommunestyret uansett være kommunens øverste organ. Det består av folkevalgte representanter blant kommunens innbyggere og treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak. Utover de statlige føringer som er gitt gjennom lovverket er det opp til kommunestyret selv å avgjøre i hvilken grad avgjørelsesmyndighet skal delegeres underliggende politiske organer og til administrasjonssjefen. Under skal vi kort skissere hovedtrekkene ved de to styringsmodellene.

Formannskapsmodellen

Denne modellen er det alle kommuner i Salten har per dags dato. Modellen legger til rette for at kommunene kan organisere seg på forskjellige måter ut i fra lokale behov og forutsetninger, men det er visse organ 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, Lokalsamfunnsutvalg Utviklingslag	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Informasjon ✓ Initiativ ✓ Diskusjonsfora ✓ Link mellom folkelig engasjement og representative organer ✓ Fellesskaps- og identitetsskapende
Organ med delegert beslutningskompetanse og tjenesteansvar (et ytre ledd av kommunen)	Kommunedeler	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 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.

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

6.2.2. Myndighetsutøvelse

En ny storkommune i Salten vil kunne få større kapasitet rettet mot myndighetsutøvelse innenfor eksempelvis barneverns- og tekniske tjenester. Samlet sett vil en ny kommune (forutsatt at man opprettholder alle årsverkene som er knyttet opp til disse tjenesteområdene) ha rundt 250 avtalte årsverk knyttet til barnevern-/sosialtjenesten og ca. 168 årsverk knyttet til tekniske tjenester.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 Værøy

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

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

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

6.3.2. En bærekraftig kommune?

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

- Bransjespesialisering
- Offentlig sektor
- Pendling

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

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

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

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

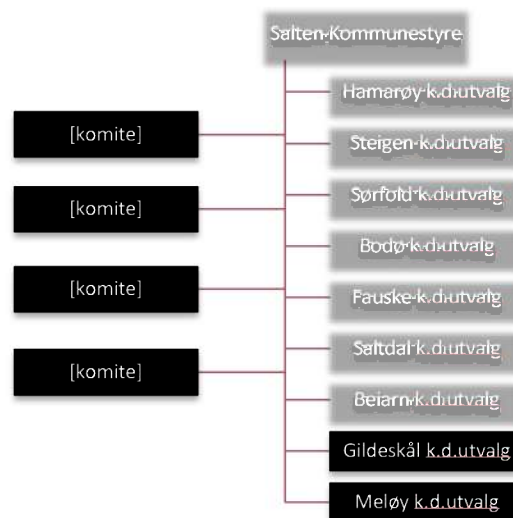
Dersom kommunen velger å benytte en kommunedelsutvalgsmodell vil det bli nødvendig å finne en god deling med tanke på hvilke oppgaver som skal ligge til en sentraladministrasjon. Dette vil naturlig være fellestjenester som HR, regnskap, lønn etc., samt oppgaver knyttet til myndighetsutøvelse - hvorav 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 - 49 999	50000 - 99 999	Over 100 000
2 kommuner	20 mill.kr.	25 mill.kr.	30 mill.kr.	35 mill.kr.
3 kommuner	30 mill.kr.	35 mill.kr.	40 mill.kr.	45 mill.kr.
4 kommuner	40 mill.kr.	45 mill.kr.	50 mill.kr.	55 mill.kr.
5 kommuner	50 mill.kr.	55 mill.kr.	60 mill.kr.	65 mill.kr.

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

b) Reformstøtte

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

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

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

c) Inndelingstilskudd

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

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

d) Gjennomgang av inntektssystemet for kommunesektoren

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

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

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

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

6.5.2. Kraft

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

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

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

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

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

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

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

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

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.

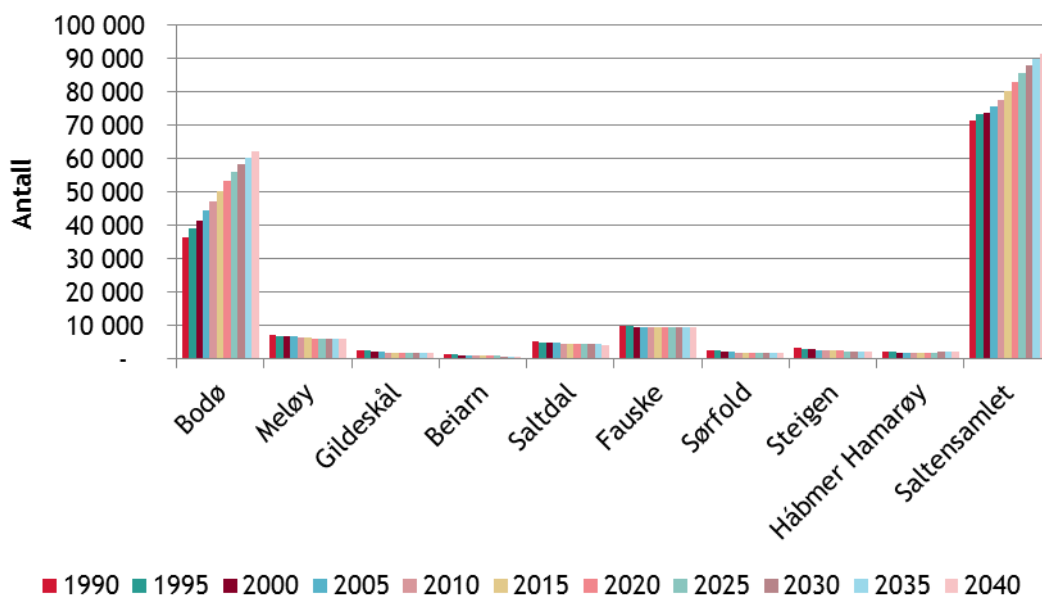
Samlet sett vil økningen i antall innbyggere over 67 år gi kommunene i Salten utfordringer med tanke på å dekke opp for det økte behovet for kommunale tjenester som vil komme, og mest sannsynlig må det foretas store investeringer i ulik boligmasse (tilrettelagte leiligheter, omsorgsboliger og sykehjem)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

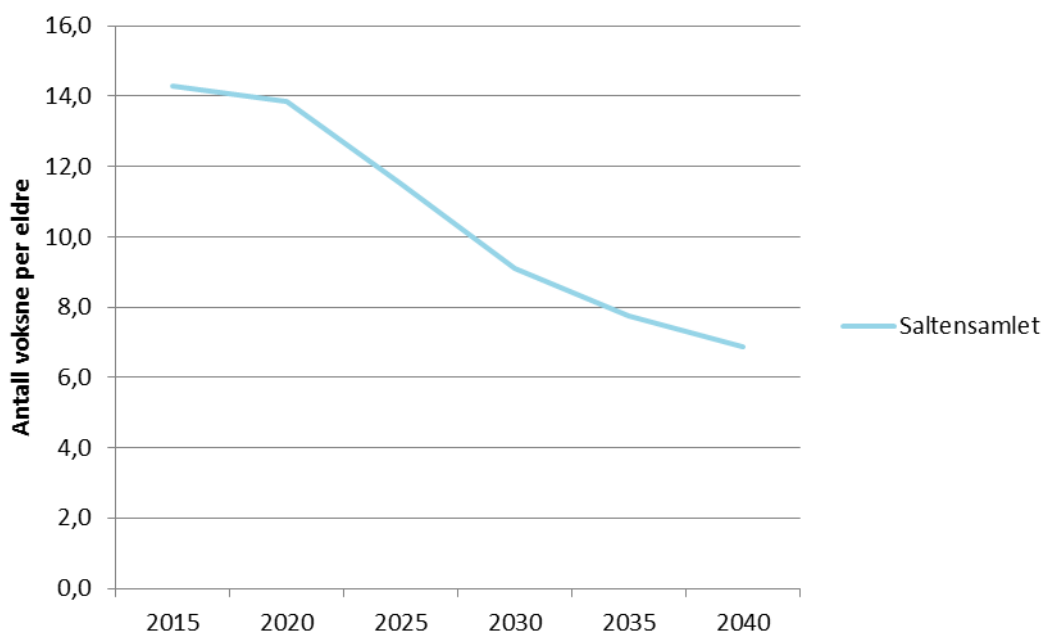
teringer. En samlet Saltenkommune vil ha en eldre befolkning (67 år og oppover) som tilsvarer 14,8 %. Dette er i tråd med gjennomsnittet i landet for øvrig som ligger på 14 %.

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.

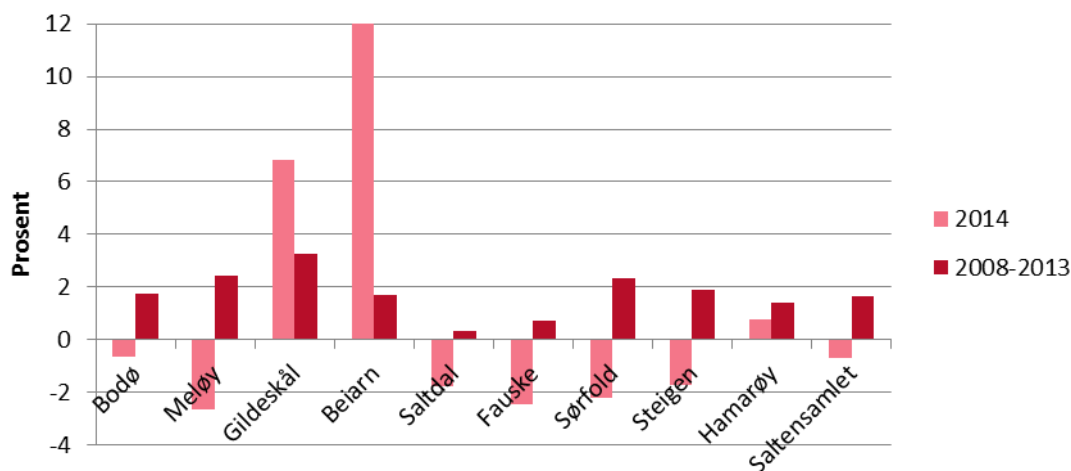
Med unntak av Hamarøy vil alle kommunene i regionen se en negativ utvikling på mellom 20 og 45 %, de fleste over 40 %.

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

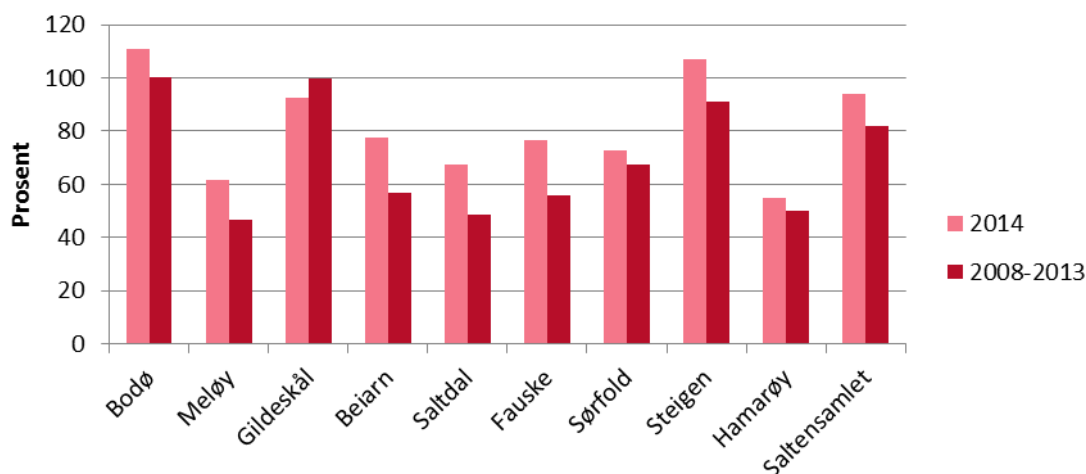
har i perioden 2009 - 2013 hatt et stabilt netto driftsresultat over det anbefalte nivået på 3 %. I en ny Saltenkommune er det imidlertid rimelig å anta at det vil bli lettere å opprettholde stabile resultater. Dette fordi større kommuner er mindre sårbare for økonomiske svingninger, og at evnen til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

re, både kompetansemessig og kostnadsmes-

Pleie- og omsorg

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

Barneverntjenesten

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

Samiske perspektiv

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

sig, ovenfor ekstra ressurskrevende elever.

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

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

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

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

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

7.2.2. Myndighetsutøvelse

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

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

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

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

7.2.3. Administrasjonen

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

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

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

7.2.4. IKS

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

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

Eksisterende IKS som faller innenfor foreslått kommunestruktur:

Administrasjon

- Arbeidsgiverkontroll Fauske-Saltdal
- Arbeidsgiverkontroll Fauske-Sørfold

Barnehage og Grunnskole

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

Pleie- og omsorgstjenester

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

Regionale IKS, og IKS som faller utenfor foreslått kommunestruktur:

Administrasjon

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

Barnehage og grunnskole

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

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

Pleie- og omsorgstjenester

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

Barnevern og Sosialtjenester

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

Øvrige samarbeidsområder

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

7.3. Samfunnsutvikling

7.3.1. En naturlig BA/BAS region?

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

knyttet til å skape en integrert bo- og arbeidsmarkedsregion.

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

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

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

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

7.3.2. En bærekraftig kommune?

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

- Bransjespesialisering
- Offentlig sektor
- Pendling

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

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

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

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

Sysselsatte personer etter arbeidssted	Ytre	Indre	Nordre
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	2 %	3 %	17 %
05-09 Bergverksdrift og utvinning	0 %	1 %	0 %
10-33 Industri	5 %	10 %	4 %
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	1 %	3 %	3 %
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	9 %	9 %	7 %
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	12 %	11 %	11 %
49-53 Transport og lagring	8 %	5 %	7 %
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	4 %	3 %	2 %
58-63 Informasjon og kommunikasjon	2 %	1 %	0 %
64-66 Finansiering og forsikring	2 %	0 %	0 %
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	4 %	3 %	3 %
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	4 %	2 %	3 %
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	11 %	8 %	8 %
85 Undervisning	9 %	10 %	10 %
86-88 Helse- og sosialtjenester	24 %	26 %	21 %
90-99 Personlig tjenesteyting	4 %	3 %	3 %
00 Uoppgitt	0 %	0 %	1 %
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 sårbarheten til de små kommunene i Salten. For dette alternativet vil fortsatt Nordre Salten være en relativt sett liten kommune. Små

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

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

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

7.3.3. Transportinfrastruktur og avstander

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

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

7.3.4. Lokal strategisk næringsutvikling

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

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

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

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

7.4. Lokaldemokrati

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

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

7.4.1. Nordre og Indre Salten

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

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

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

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

7.4.2. Ytre Salten - lokalutvalgsmo- dell

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

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

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

7.5. Økonomi

7.5.1. Inntektsmodell og konkrete tilskudd

Reformstøtte og engangskostnader:

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

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

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

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

7.5.2. Kraft

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

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

til hvor mye av konsesjonskraften som tilfaller den enkelte kommune.

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

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

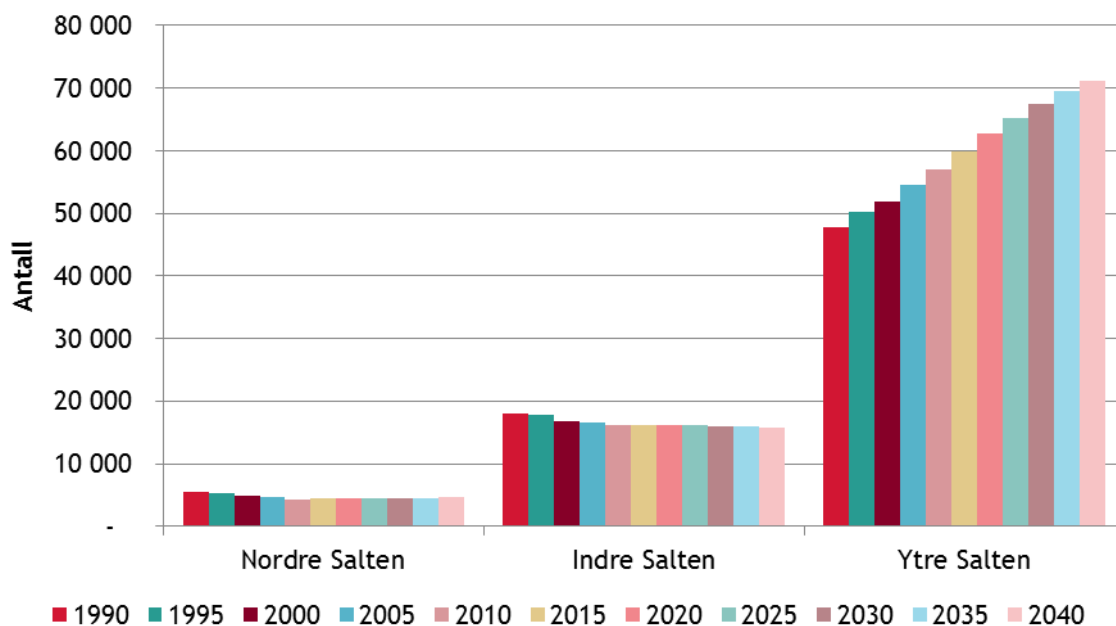
Nye kommuner	Overskytende konsesjonskraft	20 øre	25 øre
Nordre Salten	34,81 GWh	6,96 mill	8,70 mill
Indre Salten	45,70 GWh	9,14 mill	11,43 mill
Ytre Salten	31,66 GWh	6,33 mill	7,92 mill

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

7.5.3. Demografi og økonomi

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

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



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

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

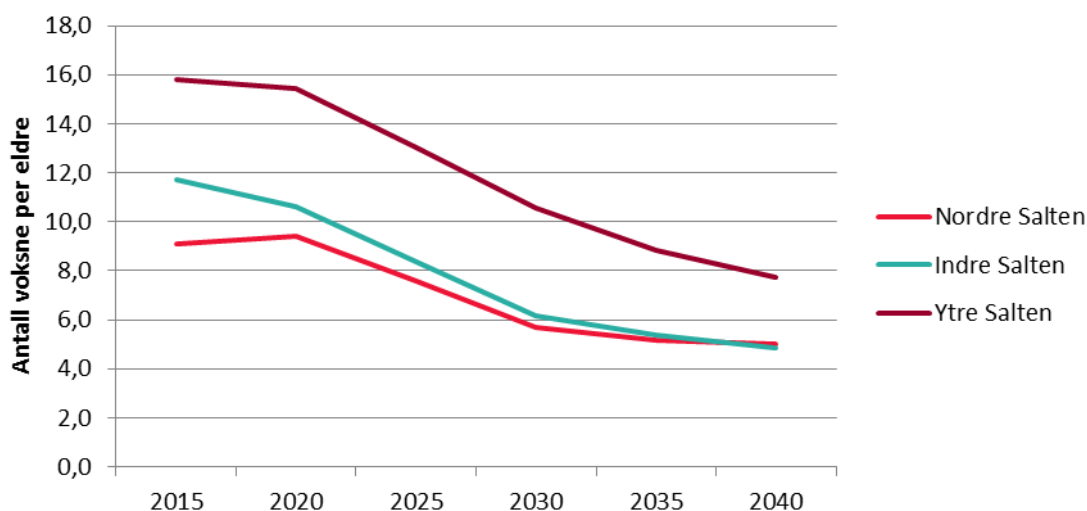
folkning (67+) på 21 %, mens Indre Salten vil ligge på 18 %. Ytre Salten vil til sammenligning ha en noe yngre befolkning hvor andelen eldre utgjør 13,5 % som er noe under landsgjennomsnittet på 14 %.

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

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

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

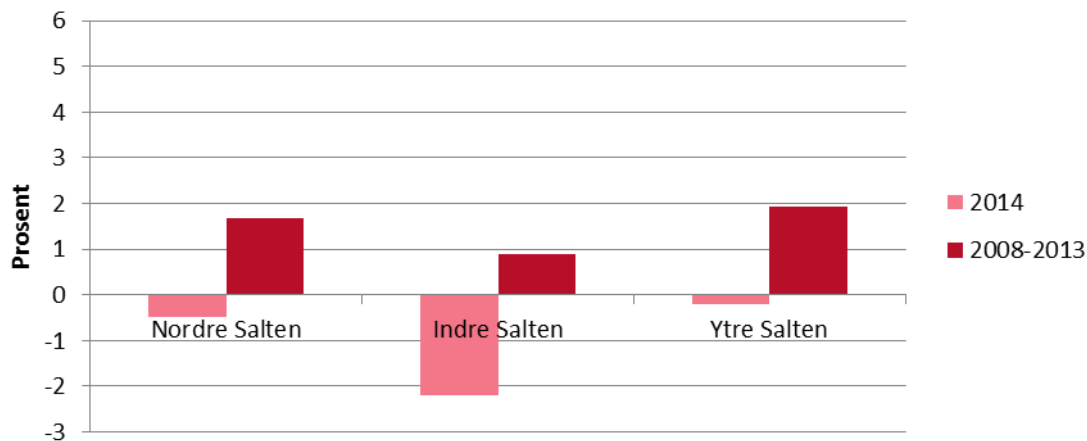
ringsbehov spesielt innenfor eldreomsorgen. Ytre Salten forventes også å få et noe mindre behov for investeringer innenfor barnehage og grunnskole. Samtidig forventes en betydelig negativ endring i andel voksne per eldre pleietrengende i fremtiden.



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

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

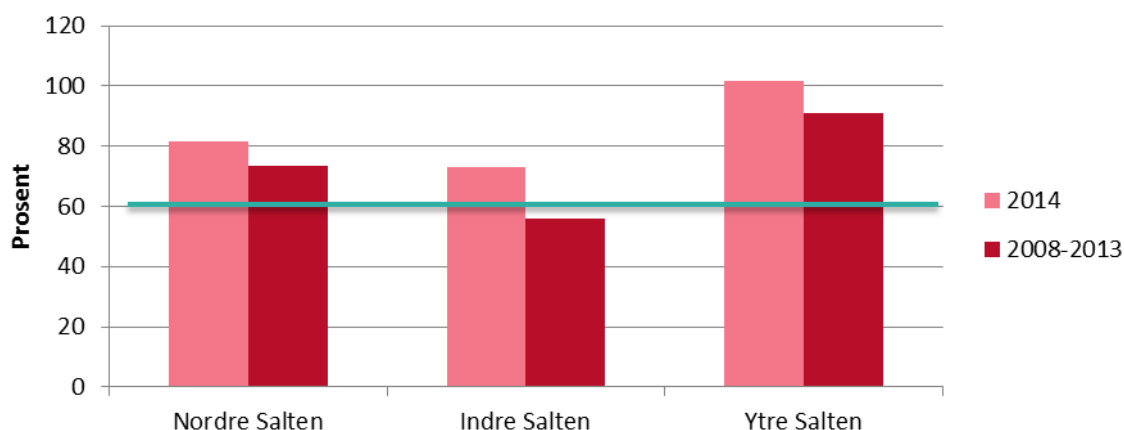
7.5.4. Soliditet



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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Økonomiske forpliktelser

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

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

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

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

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

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

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

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

8. «Saltenfjordalternativet»

8.1. Overordnet Beskrivelse av alternativet

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

Disse kommunene vil ha følgende befolkningsgrunnlag:

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

8.2. Tjenesteyter

8.2.1. *Vurdering av effektene på primærtjenestene*

Barnehage

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

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

Grunnskole

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

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

Pleie- og omsorg

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

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

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

Barneverntjenesten

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

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

8.2.2. Myndighetsutøvelse

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

Saltenfjord alternativet vil sannsynligvis kunne redusere problematikk rundt dette bånd

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

8.2.3. Administrasjon

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

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

8.2.4. IKS

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

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

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

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

Barnehage og Grunnskole

- PPT Indre Salten (Beiarn, Saltdal, Fauske, Sørfold og Steigen)
- RKK Indre Salten
- 4k-samarbeid om muntlig eksamen i Indre Salten (Sørfold, Fauske og Saltdal) Felles 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 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.

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:

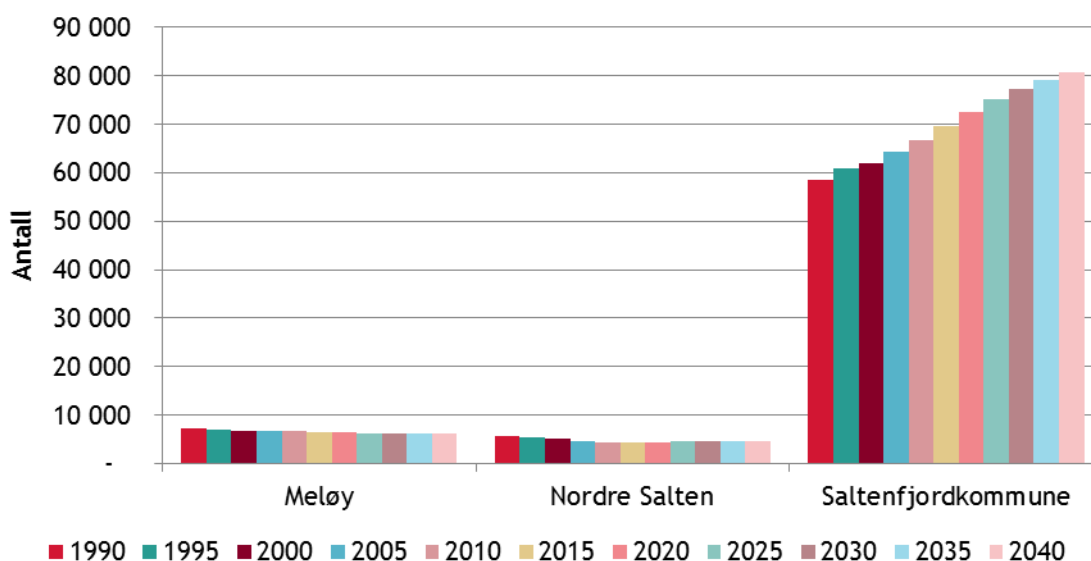
Nye kommuner	Overskytende konsesjonskraft	20 øre	25 øre
Nordre Salten	34,81 GWh	6,96 mill	8,70 mill
Saltenfjord	54,96 GWh	10,99 mill	13,74mill
Meløy	Ingen endring		

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

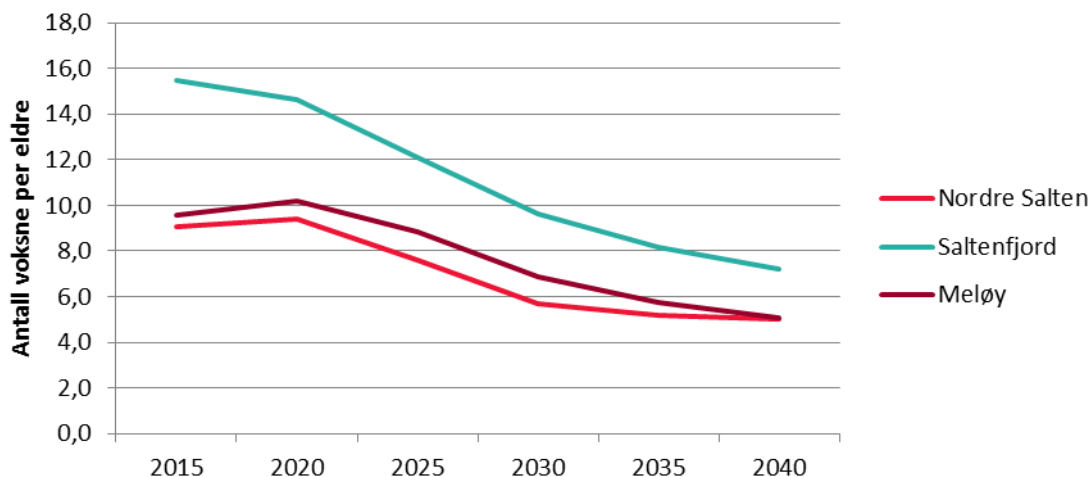
eldre befolkning (67+) på 21 %, mens Saltenfjord vil ligge på 14,1 %. Meløy kommune har en eldre befolkning som utgjør 17,5 %.

	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 %.

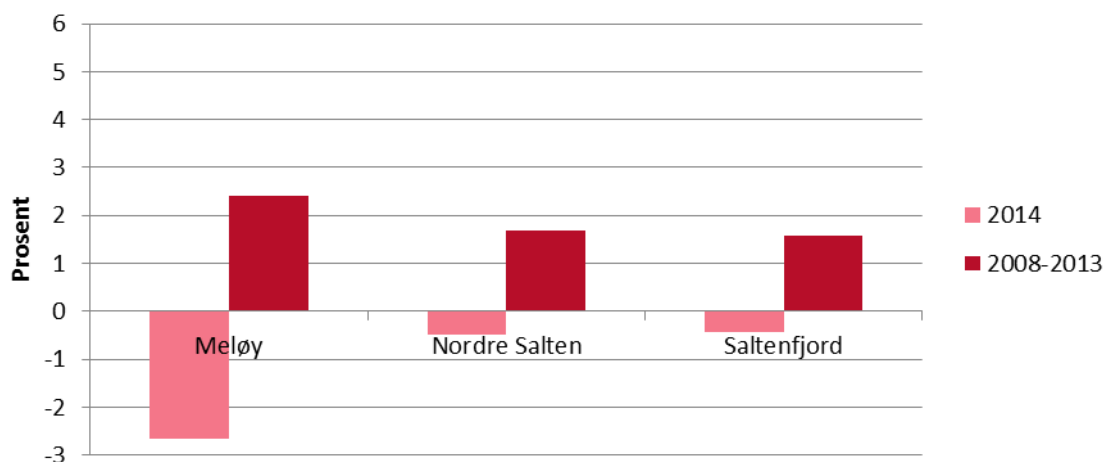


Figur 11: Forventet utvikling i antall voksne i alderen 20-66 år per eldre over 80 år. Kilde: SSB, beregninger gjennomført av BDO.

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-

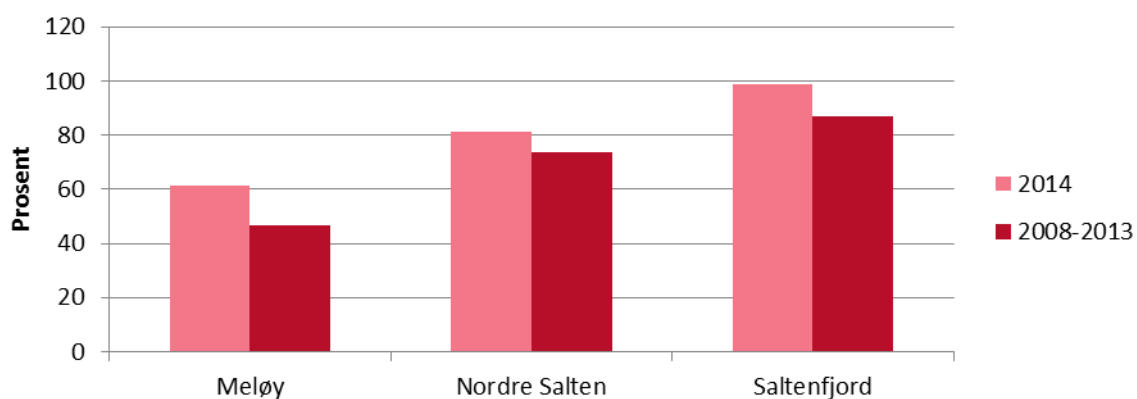
ke resultater. Dette fordi større kommuner er mindre sårbare for økonomiske svingninger og fordi evnen til å håndtere uforutsette hendelser er bedre i en større og mer økonomisk solid kommune.



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

Referat fra møte på Hamsunsenteret 11. mai 2016.

Ordfører Jan-Folke Sandnes ønsket velkommen. Hovedmålet med møtet var å få innspill og spørsmål til arbeidsgruppa som har bestått av formannskapet, tillitsvalgt i kommunen og et forhandlingsutvalg.

Hopland var møteleder og ordstyrer. Han åpnet møtet med å oppfordre til dialog, spørsmål og innspill. Det ble forklart at all informasjon skulle komme først. Så spørsmål og debatt/dialog etter en kort pause.

Ordfører Jan-Folke Sandnes informerte om arbeidet som hadde vært og prosessen rundt kommunereformen.

Konstituert rådmann Kurt Fossvik gjennomgikk O-alternativet, at Hamarøy kommune skulle fortsette som egen kommune. Dette alternativet var utredet av tidligere rådmann Bjørn Skog. Det var også noe som alle rådmenn i kommunene var pålagt og utføre.

Økonomisjef Arne Henrik Hammersland presenterte intensjonsgrunnlaget og intensjonsavtalen for Indre Salten (Hamarøy, Tysfjord, Sørfold, Fauske og Saltdal). Intensjonsavtalen er et politisk dokument. Indre Salten vil ha et budsjett på 2 milliarder i året.

Prop. 95 S (2013-2014) Kommunereform. Frist for vedtak i kommunestyrene om hva vi velger å gjøre, skal sendes til fylkesmannen innen 1. juli. Fylkesmannen arbeider fram et forslag/anbefaling innen 1. oktober som skal sendes inn til departementet.

Til å svare på spørsmål og innspill er formannskapet, tillitsvalgt, rådmann og økonomisjef til stede.

Innspill:

- Når det skal være kommunesammenslåing burde nord-Salten vært et alternativ. Det ble etterlyst en utredning om dette alternativet. Sørfold skulle vært spurt om å være med.

Svar:

JFS: Nord-Salten alternativet er utredet, Steigen, Tysfjord og Hamarøy. (STH-alternativet). Nabopratt i Steigen 2015, det ble her klart at dette ikke var et alternativ for Steigen som ser mot Bodø. Dette alternativet ble lagt dødt. Kommunestyret ønsket dette og prøvde flere ganger å få i gang en dialog, men når naboen ikke vil er det ikke noe alternativ.

Innspill/spørsmål:

- Selv om nord-Salten har mislyktes bør vi holde på dette alternativet, tror ikke på storkommuner. STH-alternativet burde ha vært et alternativ til å stemme over.
- Kan vi komme inn på Steigen sine stemmesedler som et alternativ.

Svar:

JFS: Pr i dag ikke mulig å komme med på Steigens stemmesedler. Står vi alene kan det skje saker i etterkant av vårt valg. Vi går da glipp av tilskudd.

Innspill/spørsmål:

- Hva skjer med aksjene i Nord-Salten kraft ved en sammenslåing?
- Styring av lokaldemokratiet. Indre Salten (-Tysfjord) ville bli en kommune med ca 18000 innbyggere. Med 29 kommunestyrerepresentanter ville sammensetningen bli som følger: Saltdal 8, Fauske 15, Sørfold 3 og Hamarøy 3. Dette forutsetter at alle fra Hamarøy kun stemmer på Hamarøy folk.

Svar:

JFS: Det er ønskelig at det skal tas inn i intensjonsgrunnlaget at kommunestyret skulle bestå av 35 medlemmer og formannskapet av 11.

Nord-Salten kraft er ikke ferdigbehandlet, det er avhengig av Tysfjord, Steigen og Sørfold som også er eiere. Avtalen blir et sentralt spørsmål, det er ikke gjort noen føringer her.

Vil minne om at det som er viktig er innspill til intensjonsavtalen og arbeidet med denne. Det som faktisk er et alternativ og stemme over.

MV:Når det gjelder demokratiet synes vi at vi får til en modell som vi kan leve med. Sparing i administrasjonen leder til færre arbeidsplasser. Om Steigen går til Bodø vil deres arbeidsgiveravgift øke til 7,9 % i stedet for dagens på 5,1%

Innspill:

- Stå alene eller sammen, det jeg har hørt i dag gjør meg mer sikker på at sammenslåing er rett. Indre Salten + Tysfjord vest. Utfordringene ville blitt for store med å være alene. Tror på en avtale alle blir fornøyde med.
- Kommunestyret ville ha nord-Salten, men om du skal gifte deg må du få ja. Selv om vi sparer på sammenslåing taper vi distriktet for folk, de drar til Fauske og andre kommuner. Spisskompetanse kan være vanskelig men vi har relativt bra bemanning. I motsetning til forrige innspill tror jeg at vi kan stå alene. Vi er i alle fall en av småkommunene som har best grunnlag for å stå alene.
- Salten har mye felles, kraft, vei og fjell.
- Generalistkommuner der vi skal ordne alt selv blir vanskelig. Vi blir for små. Se på barnevern, landbruk osv. Vi må kanskje se mot Bodø, vi vil få problemer med f.eks troverdig legevakt.
- Ser for seg en felles administrasjon i nord-Salten, redd for fragmentering av tilbud.

Svar:

JFS: Bodø kunne vært et alternativ men kommunestyret har bestemt noe annet. Kan bli problemer med det interkommunale samarbeid som i verste fall forsvinner. Er redd for at flere arbeidsplasser forsvinner om vi blir alene. Indre Salten kan generere kommunedelsutvalg med en stor grad av selvstyre innenfor geografiske områder. Lokalt styre på en del oppgaver. Viktig med lokalt styre også i Indre Salten.

MV: Vi er for få mennesker, også våre ressurser skal deles, vi har store kostnader pr person på enkelte felt. Vi blir satt under press. Overgangssum på 10 mill. (samme som dagens eiendomsskatt). Nord-Salten burde stått sammen, ser ikke at vi blir flere mennesker i Hamarøy pga større kommuner. Avstand har med kommunikasjon å gjøre. Bare Hamarøy er representert på fylket, ikke Ballangen, Steigen eller Tysfjord. Det er snakk om at vi skal bo der vi bor.

Spørsmål/inns spill:

- Hvorfor gikk Steigen til storkommunene og vi bort fra dette. Har Steigen sett noe som vi ikke har sett?
- Kommunestyret måtte ha et diskusjonsgrunnlag, hva var for og mot?
- Kan man endre til flere alternativ ved folkeavstemning eller er det for sent?

Svar:

JFS: Ville også hatt Stor-Salten som alternativ men kommunestyret ville ikke.

MV: Ville vært for få oppgaver.

JFS: Hovedargumentet var usikkerhet i forhold til demokrati og påvirkning. 0-alternativet var ikke utredet. Beslutningen måtte tas for overhode å være med. Kommunestyret følte at vi lå for langt unna sentrum i Stor-Salten, Indre Salten et bedre alternativ. Var ikke kommet tydelig frem hvilke oppgaver kommunene skal ha i framtiden. Regioner var ikke bestemt. Vanskelig å spå om fremtiden.

MV: Arbeidsgiveravgift er med på å vanskeliggjøre nyetablering.

JFS: Toget i dag er gått. Intensjonsavtalen er underskrevet. Vi vil ha folkets meninger, derfor har vi to referenter.

Spørsmål/inns pill:

- Mening fra folket oppfattes kun som politisk debatt. Intensjonsavtalen - hovedmålet er for tynt og gifte seg på. Vil ha mye større sikkerhet for tjenestetilbudet osv. Opprettholde bosetning, bra tjenestetilbud. Det står ikke at det vi har i dag skal opprettholdes. Diskusjoner om nedskjæringer kommer ikke til å bli mindre i en større kommune.
- Det som er bra er utvikling av den videregående skolen, ellers er avtalen lite konkret, hele dokumentet må gjøres fastere i fisken.
- Beredskapsplan er bra, men vi har allerede det som blir sett på som viktig i ny kommune. Få med jernbane når det gjelder samferdsel, sikre geografisk representasjon, det er ikke i intensjonsavtalen.
- Kompetansearbeidsplasser er bra. Interkommunale samarbeid vil sikkert bestå, oppløses og etableres på nytt.
- Hva koster omorganiseringen som staten legger på oss. Vi skal ikke hoppe for at andre sier det, eller for at vi er redde. Vi skal hoppe for at vi vil.

Svar:

JFS: Flott med innspill, giftermål krever tillit, vi må ta og gi. Tar alle innspill med til videre forhandlinger for å se hva vi kan få til. Detaljer forhandles fram med representanter fra alle kommuner. Dette skal fremarbeides over en to-års periode. De enkelte kommuner skal kunne påvirke.

Spørsmål/innspill:

- Fellesnemnd så greit ut. Intensjonsavtalen er utgangspunkt for denne. Avtalen må være fastere.
- Fordel med kort vei når man trenger hjelp. Ta vare på kunnskap vi har i kommunen, viktig med kort vei for innbyggerne. Får ikke matematikken vil å gå opp. Spare admin (legge ned) og samtidig øke antall arbeidsplasser. Forstår det ikke.
- Gode argumenter, vil ikke bare kjøpe to alternativ, dette er alt for sent ute, helt håpløst 14 Dager før avstemming. Dette blir tvangsekteskap. Ikke enig i dette, vil ha nord-Salten alternativ, tror dette skulle vært i Steigen også.
- Vil ha nord-Salten som alternativ til stemmedagen.
- Det må ikke være tvil om at dette er en effektiviseringsreform. Gjennomsnittlig 5530 innbyggere i EU-kommuner, i Norge har vi 11522. Vi må se på hvor vi bor.
- Har man hatt kontakt med fylkesmannen om hva som skjer hvis ingenting skjer? Fylkesmannen kanskje må spille en rolle i denne debatten.
- Sett inn de skarpeste knivene i forhandlinger om intensjonsavtalen. Stort potensiale, la kreative folk slippe til, flytte hil. Ikke lurt å nedbemanne alle rådhus.

Svar:

MV: Styrket nord-Salten kunne kanskje fått nye oppgaver, men det vet vi ikke.

JFS: Fylkesmannen har vært i kommunestyret + jobbet med intensjonsavtalen (den første) for indre Salten. Utfra valg som kommunene gjør vil fylkesmannen gjøre egne vurderinger fra 1.7-1.10. når de gir sin tilrådning. Fylkesmannen ønsker ikke å være med i diskusjonen på nåværende tidspunkt.

Nord-Salten alternativet ligger som basis i det som oversendes til fylkesmannen, som vil ha alt i saken.

Vi kjemper for våre flaggsaker, vid.g.skole, Hamsunsenter osv.

Sentralt i forhandling er at det skal være et utvidet servicetorg. Dele på de ulike oppgavene. Desentralisere fellesskapets oppgaver til distriktene.

Spørsmål/innspill:

- Vi har alltid vært en utkant i Stor-Salten. Regionrådet arbeider for sentralisering mot Bodø. Politikk dreier seg om makt og penger. I en kommunereform burde vi i nord-Salten kommet bedre ut. En ny reform som vi skal være i som avfolker oss vil ikke det. Prosessen ødelegger det vi hadde sammen i nord-Salten.
- Vil ha ny samtale i STH-utvalg, nå eller senere.
- Hva betyr datoene.

Svar:

JFS: Oversitte datoer, informasjon, innspill i dag og morgen. Man kan signalisere dette ved å stemme blankt. Man vil ikke ha det som i dag, eller Indre Salten, men noe annet.

Vi kan ta opp tråden om STH-kommunene vil bestå som egne kommuner. Uavhengig må de interkommunale avtaler diskuteres.

Spørsmål/innspill:

- Tror det er naivt å tro at vi ikke mister arbeidsplasser ved sammenslåing. Vi vil ha forholdstall som nå. Tror ikke det går å gjøre i kommunevalg som i stortingsvalg. Vi vil bli hørt. Penger vil forsvinne, om 15 år. Hva da, da er det bare økonomi som teller. Opptatt av demokrati, av å bli hørt. Kommunestyret har gjort noe dumt ved å utelukke nord-Salten kommunene. Vi har allerede samarbeid, vi er ca like store, leder til bedre demokrati. Tysfjord, der er ikke siste ord sagt. Tysfjord Vest vil være med i Indre Salten.
- Enig i at vi er kommet alt for sent i gang. Ordfører skal ikke lastes, dette er flaut. Om vi skal ha flere alternativ må kommunestyret bestemme. Fem alternativer hadde vært alt for mye. Kommunestyret har sagt at de ikke vil ha Stor-Salten. Nord-Salten er ikke noe alternativ. Intensjonsavtalen kan forandres, vi vet ikke hvordan det ser ut om 5-10år. Tror at det blir så mange kommuner som sier nei, så stortinget kan ikke stå imot.
- Storkommuner skremmer, vi mister nav, legevakt, lensmann, ferge, hurtigbåt. Vi blir bare en liten prikk. Om det er fullt på Hamarøy sykehjem kan vi da bli sendt til Saltdal? Redd for at folk blir tatt langt vekk fra sine røtter.

Svar:

JFS: I intensjonsavtalen skal grunnleggende tjenester være der folk bor. Men dette er folk opptatt av, viktige saker. Kapasitetsproblemer kan gjøre av vi blir flyttet, utfordringer og reelle bekymringer.

Spørsmål/innspill:

- Lytter med stor interesse, vanskelige valg i kommunestyret. Vi burde hatt et annet ståsted. Enten må vi prøve å være alene eller prøve med andre. Det mest redelige må være å legge til rette for det beste for innbyggerne i Hamarøy. Ved forhandling må vi stille sterke krav. Ikke sikkert at det blir så galt videre. Uro hos våre naboer, ting forandrer seg fort. Forhandling - vi kjemper for det vi tror på.
- Holdningen er at vi vil ha et alternativ til. Hva om de mener nord-Salten på Innhavet. Er sedlene trykt.
- Synes vi er veldig negative, vi må slå oss sammen for å klare å tilby de tjenester folket har krav på.

Svar:

JFS: Tenker at vi får gjøre refleksjoner. Arbeidsgruppa møte i morgen før møtet på Innhavet. Nord-Salten kan vises ved at vi stemmer blankt. Ligger ikke som alternativ pga at

det ikke foreligger intensjonsavtale med nord-Salten alternativet. Ikke sikker på at fremtid blir som fortid.

HE: Skal ivareta de ansattes interesse, og at tjenestetilbudet skal gis der vi bor. Ser at nord-Salten er etterspurt. Men vil ikke naboene slippe meg inn, kan jeg ikke bryte meg inn. Døren er åpen for naboer.

RL: Takker for innspill, sier ikke noe om nord-Salten alternativet nå, siden dette ikke er reelt.

BK: Takker for innspill, forundret over at så mange vil ha nord-Salten. Tror at vi vil klare oss best alene. Nord-Salten bedre enn Stor-Salten. Konklusjonen vi har ikke tid, elle «de andre» vil ikke.

MV: Synes det var vanskelig med stemmesedler, trenger vi folkeavstemning. Kan jobbe videre med nord-Salten når vi har stemt ned Indre Salten. Muligheter for bedre kommunikasjon, bru til Finnøy-Skutvik. Ferje til Bogøy. Vi må bli flere. Vi kan samarbeide i nord-Salten. Vi må vise vilje til utvikling. Ikke nedbygging som vi gjør via reformen. Vi er for små alene. Utvikling og formering.

FED: Synes ikke vi skal utfordre forutsetninger for det vi skal gjøre. Utfordringer med demokrati - avstander. Synes det er overraskende få med 0-alternativet, mange med nord-Salten. Nord-Salten gir oss ingen utkant, rapportering er lik, lik geografi, folketall, økonomi, kraft, mineral og havbruk. Det meste ligger til rette for felles identitet.

Slutt replikk fra ordstyrer:

VI ELSKER NABOER MEN DE ELSKER IKKE OSS.

Referat fra folkemøte på Innhavet grendehus 12 mai 2016.

Ordfører Jan-Folke Sandnes ønsket velkommen. Hovedmålet med møtet var å få innspill og spørsmål til arbeidsgruppa som har bestått av formannskapet, tillitsvalgt i kommunen og et forhandlingsutvalg.

Hopland var møteleder og ordstyrer. Han åpnet møtet med å oppfordre til dialog, spørsmål og innspill. Det ble forklart at all informasjon skulle komme først. Så spørsmål og debatt/dialog etter en kort pause.

Ordfører Jan-Folke Sandnes informerte om arbeidet som hadde vært og prosessen rundt kommunereformen.

Konstituert rådmann Kurt Fossvik gjennomgikk O-alternativet, at Hamarøy kommune skulle fortsette som egen kommune. Dette alternativet var utredet av tidligere rådmann Bjørn Skog. Det var også noe som alle rådmenn i kommunene var pålagt og utføre.

Økonomisjef Arne Henrik Hammersland presenterte intensjonsgrunnlaget og intensjonsavtalen for Indre Salten (Hamarøy, Tysfjord, Sørfold, Fauske og Saltdal). Intensjonsavtalen er et politisk dokument. Indre Salten vil ha et budsjett på 2 milliarder i året.

Prop. 95 S (2013-2014) Kommunereform. Frist for vedtak i kommunestyrene om hva vi velger å gjøre, skal sendes til fylkesmannen innen 1. juli. Fylkesmannen arbeider fram et forslag/anbefaling innen 1. oktober som skal sendes inn til departementet.

Til å svare på spørsmål og innspill er formannskapet, tillitsvalgt, rådmann og økonomisjef til stede.

Innspill/spørsmål:

- Et alternativ til, til syvende og sist blir det en storkommune. Avisa i går viser til intensjonsavtale Bodø og 6 andre kommuner. Synes at dagens kommunestyre skal se på denne avtalen og se om det er noe for oss. Godta eller forkaste den. Vi kanskje står igjen med Sørfold, Fauske og evt. Tysfjord. Steigen mer positiv pga bedre lokaldemokrati enn fryktet. Direktevalg fra kommunene. Brus Salte - (kommer på 80 000). Storkommune gir flere muligheter på alle områder. Mer penger, jobb, tjenester osv. Samferdselsløsninger, bedre offentlige tjenester, bedre muligheter, større gjennomslagskraft etc. Mener at kommunestyret bør diskutere intensjonsavtalen som de 7 kommuner har inngått.

Svar:

FED: Utgangspunkt i BDO-rapport. Reflekterer flere områder som angår kommunene. Stor-Salten bra alternativ. Utfordringer knyttet til avstander, krever kommunedelsråd osv. Lokaldemokratiet er også en utfordring. Dette var også tema da kommunestyret diskuterte Stor-Salten.

MV: Liten tro på store enheter, bare Hamarøy er representert på fylket, ikke våre kranskommuner rundt oss. Dårlige kommunikasjoner, store avstander er problem. Brus er

forretningsdrivere, innstilt på at vi må styrke dette området. Stor-Salten får høyere arbeidsgiveravgift. Vil ha nord-Salten - STH.

JFS: Stor-Salten er vurdert av kommunestyret i desember og valgt bort. Vil ha folkets mening (ikke politikernes).

Innspill/spørsmål:

- Beklager tidligere innlegg som brukte for lang tid på et alternativ som ikke finnes. Enig i at STH-alternativet burde vært noe. For at kommuner skulle få skjønnsmidler måtte alle muligheter utnyttes. At staten skal ta kraftmidler og eiendomsskatten er å tvinge kommuner å slå seg sammen. Håper på regjeringsskifte. Avstanden i Indre Salten er for lange. Sykehjems plasser vil for oss bli på Røklund. Senterpartiet vil ha Hamarøy som egen kommune.
- Synes at det som er synd i prosessen er at folk ikke får si hva de vil. Vi har for få alternativ å stemme over. Det eneste folk vil ha er nord-Salten, som ikke er et alternativ. Politikerne får ikke vite hva folket vil. Blankt kan tolkes som flere svar. Demokrati er viktig, STH-kommunene er veldig like i det meste, antall, økonomisk struktur osv. Intensjonsavtalen vil være fin de første årene når vi får tildelt flere midler. Men hva så etter dette?

Svar:

JFS: Det ble nevnt tall i Indre Salten alternativ. Intensjonsavtalen skal det arbeides mer med etter folkemøter for å justere avtalen. Vi får flere representanter i et formannskap og kommunestyre. FSK 11 og KST 35.

Innspill/Spørsmål:

- Fordelingsnøkkelen vil være den samme.
- I dag skulle vi få komme med meninger og ytringer. Vet at kommunestyret har to alternativ. Vi burde tatt med nord-Salten alternativet. Spennende og se hva som skjer. «Venstre og regjeringen har kommet fram til at sammenslåing skal premieres ytterligere».

Svar:

MV: Venstre er ikke mot kommunesammenslåing men det skal være en funksjon. STH har slike avstander at de ikke er satt under tvang.

Innspill/spørsmål:

- Ber om at politikerne slipper folket fram og holde fred.
- Har lest alternativene, ser ikke 0-alternativet som et aktuelt alternativ for oss. Vi må se 20-50 år frem i tid. Vi har kommuneadministrasjonen i lomma. Skal vi ha næringsutvikling må vi se store enheter. Vi mangler langtidsplanlegging, 4 år er ikke nok. Har sett på Indre Salten, og tror at som same vil hun få en større likeverdig behandling enn det hun får i dag i en større kommune. Vi må se større enheter.
- Hvordan har politikerne tenkt å involvere innbyggerne i arbeid med intensjonsavtalen.

Svar:

JFS: Om Indre Salten er et alternativ må vi avvente Stortingsbehandlingen neste vår. Ingen strategi på nåværende tidspunkt for involvering i detaljeprosesser. I intensjonsavtalen ligger det at arbeidsoppgaver skal flyttes på, ikke sentraliseres.

MV: Dette er ikke drøftet, det vil bli kalt inn til medlemsmøter i partiene.

JFS: I reformarbeidet er vi utfordret til å se 30 år fram i tiden. Det blir mye tro og synsing. Tror ikke at regjeringsskifte vil stoppe prosess med kommunereform. Vi må se på hvilke oppgaver kommunene skal gjennomføre.

Vi ønsker å få frem hva folk tror.

MV: Vi er for lite folk. Nord Salten kraft er kvalitet, vi er langt fremme i fht teknologi.

Spørsmål/innsjill:

- Tenke framover i tid, det vi gjør nå vil våre barn og barnebarn leve med. Vi kan ikke spå om fremtiden. Stor kommune - sentralisering, færre arbeidsplasser, avfolking, det vil skje i større kommuner. Vet ikke hvordan stortinget kan forholde seg til avstander, de kan ikke forestille seg dette. Redd for avfolking, demokrati er viktig.
- Hva mener politikerne at svaret skal være. Hvor lenge varer det dere bestemmer i intensjonsavtalen. Et nytt kommunestyre kan endre denne på første møte. Intensjonsavtalen er ingenting. Fortell hvorfor dere tror det skal være annerledes nå.

Svar:

JFS: Relevant spørsmål i en vurdering av en intensjonsavtale. Dette må sikres i avtalen. Sikre utviklingen. Sitter ikke her som forsvarer av intensjonsavtalen. Dette er noe man er pålagt. Vi må veie alternativene mot hverandre. Dilemma er at strukturen er i endring, hvordan ser dette kartet ut? - etterpå. Dette må vi ta stilling til.

Innsjill/spørsmål:

- Rådgivende folkeavstemning, hvordan tolkes denne? Hvor mange/få stemmer må Indre Salten få før det skrinlegges. Vil den i så fall skrinlegges.

Svar:

JFS: Dette vil være en vurdering etter valgdeltagelse. Godt oppmøte med lav respons blir tatt med i behandling i kommunestyret i juni.

Innsjill/spørsmål:

- Tror ikke at politikerne tør gå mot folkets stemmer.
- Generalistmodell, alle kommuner utfører de samme oppgaver. Vil små kommuner klare dette. I tillegg til nye oppgaver, faglig arbeidskraft og økonomi? Skal vi stå alene må generallistkommunen vurderes. Det må jobbes profesjonelt med nærings utvikling. Hva med Nord Salten kraft. Steigen har sagt at de vil selge seg ut i 2019.

Hva skal vi gjøre med dette. Hva skjer med verdier ved overgang til større kommuner?

Svar:

JFS: Foreløpig ligger det en avtale som låser de 4 eierkommuner fram til 2019. Sørfold og Hamarøy arbeider med å få denne avtalen forlenget. Om vi ikke klarer dette vil det bli en vanskelig situasjon i 2019. Vanskelig å beholde eierskapet lokalt. Vi vet ikke hvor Steigen vil selge sine aksjer. Det jobbes med dette, men har ikke noe klart svar.

MV: Deling mellom produksjon og nett er utfordrende. Næringsutvikling, viser til Meløy som godt eksempel. Vet ikke om Cermaq hadde fått det de har om vi har vært en stor kommune.

Innspill/spørsmål:

- Vi må se på avstemningsresultatet i sin helhet. Vi er i en ny tid, vi kan ikke forvente å sitte på hvert vårt ness og rope «vil ha». Folk vil jobbe i miljø, ikke sitte på et kontor alene. Den veien blir det, vi må ta det som kommer.
- Hadde ikke tenkt å si noe i Hamarøy, men siden nord-Salten har vært nevnt så mange ganger så vil jeg si at: folketallet går ned, målet har vært å øke i nord-Salten, det motsatte har skjedd. Nord-Salten, STH kommunene har et enormt underskudd på nesten 100 mill. Om Hamarøy vil være med å dele på dette så gjerne det. Vi er ikke robåt kommuner lengre, men samferdselsmessig og når det gjelder funksjonalitet er vi dårlige.

Svar:

MV: Leser fra intensjonsdokumenter. Hamarøy har den beste økonomien tross alt.

AHH: Hamarøy kan hjelpe Tysfjord.

Innspill/spørsmål:

- Stadig like forvirret. Skal alt bli like galt som det sies, så skjønner ikke jeg hvordan vi skal klare å stå alene. Vi har arbeidsplasser, men ikke hus. Vi har for liten skole, men ikke penger. Pessimistisk på å stå alene.

PANELET OPPSUMMERER

FED: Samme følelse i dag som i går. Mange snakker nord-Salten, noen Stor-Salten og få alene alternativet. Indre Salten var alternativet vi kom fram til etter daværende forutsetninger. BDO - vi har fremdeles en mulighet om ikke alt blir som vi tror i Steigen.

MV: Nordland som sådan har nedgang i folketallet. Flyktninger og innvandrere redder oss. Tror ikke at andre gir oss penger, vi må gi andre. Usikkerhet rundt statlige rammer.

BK: Demografi; Hamarøy har vekst i folketallet. Les intensjonsgrunnlaget. Vi har vekst i gruppen 20-60 år. Vi trenger å bli flere. Vi satser på å bestå som egen kommune. Stort poeng med avstander, må jeg til Fauske for å delta i politikk, så flytter jeg. 0-alternativet svartmales, vi klarer oss bra.

RL: Har hørt på i to kvelder, så er det spørsmål om hva vi blir tvunget til å gjøre om vi står alene. Tror at riset bak speilet finnes. Ber alle tenke på dette.

HE: Glad hun ikke er politiker. Slipper å ta det ansvaret som kommunestyret må. De folkevalgtes røst vil bli hørt. Setter pris på engasjementet, og ber folk delta i folkeavstemningen. Bruk stemmeretten.

JFS: Reflekterer om at vi burde siddet her for et år siden. Men vi må gjøre det beste ut av det. Vi har vært felles prestegjeld med Steigen, felles samisk historie med Tysfjord. Vi har en felles fortid. Tror at vi om vi gjør de rette grep kan vi bestå noen år til. 5-10 men ikke lengre fra. Store tall i pensjonsforpliktelse, har økt med 16 mill. bare det siste året. Tror at kvalitet på tjenester krever litt mer folk.

Folkemøte Oppeid 11 mai 2016 kl 1800 - Hamsun-senteret

1. Ordfører ønsket velkommen og orienterte om kveldens program samt presenterte Arbeidsgruppen
2. Ordfører introduserte Asbjørn Hopland som ordstyrer. Asbjørn orienterte om kveldens møte og hvordan det ville bli gjennomført. Så orienterte han kort om historien med norske kommuners og deres utvikling.
3. Ordfører orienterte om:
 - Kommunereformen generelt og om Regionrådets og Hamarøy kommunes arbeide med reformen.
4. Rådmann Kurt Fossvik orienterte om 0-alternativet
5. Økonomisjefen Arne Henrik Hammersland informerte om intensjonsavtalen for Indre Salten og de økonomiske konsekvenser ved en evt sammenslåing.

Dialog/spørsmål fra innbyggerne:

(De påfølgende punkter er referat fra muntlige innlegg fra innbyggere under møtet)

1. Det er mest naturlig med en nord-Salten kommune og med evt Sørfold også. Ordfører: ordfører orienterte om hvordan kommunen har arbeidet i forhold til nabokommunene. Opplyser at Steigen ikke vil være med i et nord-Salten alternativ
2. Mener at tjenestefunksjoner vil bli vannet ut med en storkommune. Må holde fast med det (nord-Salten) alternativet. Er det mulig å få med Steigen? Ordfører: det er mulig å følge opp dette alternativet senere, men da går man glipp av de økonomiske midlene ifm reformen.
3. Hva skjer med Nord-Salten Kraft AS ifm en kommunereform? I tillegg er det slik at i en evt Indre Salten kommune vil Hamarøy få kun 3 representanter mens Fauske får 15. Ordfører: det er ikke et detalj svar på hva som skjer med selskapet i en slik evt reform. Dette er ikke utredet. Når det gjelder antall representanter i et evt nytt kommunestyre har forhandlingsutvalget det med som et moment at antallet må økes til minimum 35.
4. Har hele tiden tenkt at Hamarøy bør stå sammen med de andre Salten kommunene. Det bør være mulig å få til en god avtale med de andre kommunene
5. Dette er en vanskelig sak. Vi kom "skjevt ut" i denne saken. Man sparer muligens penger med en sammenslåing, men det taper distriktene for stillinger. Spisskompetanse: vi har relativt bra bemanning. Økonomien i Hamarøy utgjør et godt grunnlag. Kommunen er ikke en fattig kommune.
6. Hamarøy blir tynn alene. For å få til et godt samarbeide må man se på et alternativ med Bodø som hovedsete. Spesialiserte tjenester blir en utfordring. Ordfører: kommunestyret i Hamarøy har bestemt at Bodø som alternativ ikke skal være med
7. Hvorfor gikk man så raskt bort fra Stor-Salten alternativet? Ordfører redegjorde for bakgrunnen for beslutningene hvor kommunestyret la vekt på de demokratiske kriterier. I tillegg var det ikke klart hvilke oppgaver kommunene skulle ha.
8. Er det for sent å endre alternativene? Ordfører: Stor-Salten er uaktuell, men kanskje Bodø
9. Innspill til intensjonsavtalen; et for tynt dokument. Vil ha et sterkere dokument mht tjenestetilbudet. Redd for at det kan bli store forandringer i dokumentet senere. Det som er

positivt i avtalen er det som er skrevet om vg skole, utvikling, beredskap og samferdsel. Gjør dokumentet fastere i fisken og sikre geografisk representasjon. Hva kommer alt dette til å koste? Fellesnemnda må ha et utgangspunkt når de planlegger en ny kommune og da må avtalen bli fastere.

10. Viktig med kort vei fra innbyggere til politikere og til tjenestetilbudet.
11. For sent å komme med de to alternativene nå rett før folkeavstemningen. Mener at nord-Salten alternativet er et godt alternativ.
12. Kommunereformen er en effektivitetsreform. Er en myte at det er så mange kommuner i Norge. Forskjell på å organisere en kommune rundt Oslo og å organisere en kommune i Nordland. Har man hatt kontakt med fylkesmannen mht nord-Salten alternativet? Ordfører: ja, men Fylkesmannen har vært tydelig på at de ikke vil blande seg inn i prosessen fram til valget. Deretter vil Fylkesmannen komme med sin anbefaling. Fra salen: anbefaler at man setter inn de «skarpeste knivene» hvis/når vi kommer til forhandlinger med de øvrige kommuner.
13. Føler en liten tilhørighet til utredningen i regi av regionrådet. Hadde en følelse av at det var fokus på Bodø. Mulig at nord-salten også burde være en region. Beklagelig at en del felles ting (samarbeidsområder) i nord-salten nå går i hver sin retning. Ordfører: ønsker man andre alternativer så må man stemme blankt. Hvorvidt man kan oversitte datoer; kommunestyret må fatte vedtak innen 1 juli. Vil være fornuftig å sette seg sammen i nord-salten etter sommerens avgjørelser. Det er mange åpne spørsmål.
14. Naivt å tro at det i en sammenslåing ikke vil gå tapt arbeidsplasser. Mht representasjon vil ikke Hamarøy bli hørt. Om 15 år vil de extra pengene forsvinne. Bør få på plass et alternativ med nord-salten. Tror ikke siste ord er sagt mht Tysfjord
15. Vi er kommet sent i gang. Det forrige kommunestyret burde startet debatten. Andre alternativer ifm avstemming; alternativet med nord-salten kan ikke være med ettersom Steigen sier nei, og Tysfjord har bestemt seg for å være egen kommune. Tror at mange småkommuner vil vi nei og at Stortinget ikke vil tørre å røre strukturen.
16. Er redd for at man vil miste arbeidsplasser og at de andre ikke vil slåss for ferga (Skutvik). Kan man risikere å bli sendt til Saltdal på institusjon? Intensjonsavtalen tilsier ikke det, men skjønner bekymringen.
17. Det mest redelige og interessante er å fokusere på tilbudet til innbyggerne, dvs gått videre på intensjonsavtalen med Indre Salten og stilt sterke krav.
18. Ønsker et ytterlig alternativ i tillegg til de som foreligger.
19. Synes vi er negative og at vi må være aktive og prøve noe.

Even Ediassen
Referent

Folkemøte Innhavet 12 mai kl 1900 - Ungdomshuset

1. Ordfører ønsket velkommen og orienterte om kveldens program samt presenterte Arbeidsgruppen
2. Ordfører introduserte Asbjørn Hopland som ordstyrer. Asbjørn orienterte om kveldens møte og hvordan det ville bli gjennomført. Så orienterte han kort om historien med norske kommuners og deres utvikling.
3. Ordfører orienterte om:
 - Kommunereformen generelt og om Regionrådets og Hamarøy kommunes arbeide med reformen.
4. Rådmann Kurt Fossvik orienterte om 0-alternativet
5. Økonomisjefen Arne Henrik Hammersland informerte om intensjonsavtalen for Indre Salten og de økonomiske konsekvenser ved en evt sammenslåing.

Dialog/spørsmål fra innbyggerne:

(De påfølgende punkter er referat fra muntlige innlegg fra innbyggere under møtet. Der hvor det er skrift i *kursiv* og med (..) har referent lagt inn ekstra tekst for å få helheten i dialogen fra møtet).

1. Ønsket et nytt alternativ, men det var for sterk motstand i kommunestyret. Kommunestyret bør vurdere intensjonsgrunnlaget som Bodø og 6 andre kommuner har inngått. Så får innbyggerne vurdere dette. Det ble referert til et brev som BRUS (Bodø regionens utviklingsselskap) har sendt til politikere i regionen. Svar fra panelet (Dahlberg): refererte til «Mulighetsstudier Salten» mht hvilket alternativ som best tilfredsstillt regjeringens kriterier. Men, de to store utfordringene med stor-salten er avstander og demokrati. (Valle): har liten tro på større enheter, jfr eks fylkestinget hvor Tysfjord, Ballangen og Steigen ikke har representanter. Mener nord-salten alternativet er et godt alternativ.
2. Trasig at nord-salten alternativet er utelatt. Mener at et fåtall i Steigen vil til Bodø. I en Indre Salten (modell/kommune) kan folk fra Hamarøy ende opp på sykehjem i Saltdal. Vi har store avstander. Behold Hamarøy, men med noen grensejusteringer.
3. Mener nord-salten er et godt alternativ, men som dessverre ikke er med i folkeavstemmingen. Det er synd fordi man da ikke får vite hva folk mener. Det beste med alternativet nord-salten er at det vil være en lik representasjon fra de tre kommunene. I Indre Salten alternativet vil Hamarøy kun få 3 representanter (*til et nytt kommunestyre*). Ordfører: mht antall representanter i Indre Salten alternativet vil Hamarøy i de kommende forhandlinger ta med seg innspill fra bla folkemøtene. Derfor vil man kreve minimum 35 representanter.
4. Saltdal har gått 2 veier. Blir spennende å se hva som skjer videre. Det ble referert til avtalen mellom regjeringspartiene og Venstre. Svar fra panelet (Valla): Venstre har fått god innflytelse mht inntektssystemet.
5. Blir litt feil med dette møtet ettersom det blir en partidebatt. Møtet skulle gi anledning til innbyggerne å få si sine meninger.

6. 0-alternativet er ikke et godt alternativ. Vi må tenke 20-50 år fremover mht kommunestruktur. Kommunikasjon idag foregår via mobilapp. Må ha folk som kan langtidsplanlegging. Vi mangler folk som kan planlegging over et lengre tidsperspektiv mht bla næringsutvikling. Som urfolk vil man ha større muligheter i en større kommune. Det trengs større enheter.
7. Spørsmål fra ordstyrer til panelet: Hvordan vil lokalbefolkningen bli involvert med bearbeidelsen av intensjonsavtalen? Ordfører: vi må avvente Stortingets endelige behandling. Det er ikke lagt en strategi (*for prosessen videre*), men dette er lovregulert gjennom en fellesnemd. Viktig å ha gode prosesser og involvere befolkningen. Mht avtalen skal administrative tjenester legges ut i en ny kommune. Mener partiene på Stortinget er samstemte mht behovet for endringer i kommunene.
8. Å ha en stor kommune medfører sentralisering med færre ansatte i administrasjonen. Derfor vil det medføre avfolkning med en større kommune. Tror ikke at alle skjønner hvilke avstander vi har i Nordland. Spørsmål: intensjonsavtalen, hvor lenge holder avtalen? Neppe veldig lenge. Ordfører: vi er nok ikke naive. Det er en relevant påpekning. Det må sikres i en slik avtale at man får den ønskede utvikling. Intensjonsgrunnlaget måtte lages. Det er mange dilemmaer i denne saken. Det er fordeler og ulemper i dette som den enkelte politiker må ta stilling til.
9. Hvordan tolker man resultatet fra folkeavstemmingen? Hvor få stemmer skal til for at man skrinlegger Indre Salten alternativet? Ordfører: det må vurderes bla i forhold til oppmøte.
10. Hvis nei til sammenslåing i både Hamarøy og Steigen vil man da vurdere nord-salten alternativet?
11. Alle kommuner gjør de samme arbeidsoppgavene. Vil alle kommuner være i stand til å utføre alle tjenester? Eks med de oppgaver man overtar fra spesialisthelsetjenesten. Tror man må vurdere en ordning hvor andre kommuner (*over*)tar Hamarøy kommunes oppgaver på enkelte områder. Mht næringsutvikling må man jobbe profesjonelt med dette. Hva slags tanker har dere om NordSalten Kraft AS? Ordfører: det er en avtale (mellom eierkommunene) som låser eierne frem til 2019. Vurderer å forlenge denne avtalen. Blir en vanskelig situasjon hvis man ikke får forlenget avtalen. Har ikke et entydig svar på dette. (Valla): mht næringsutvikling vil hun rette fokuset mot Meløy hvor de har et eget utviklingsselskap. Vil neppe ha blitt brukt penger på Skutvik hvis man var en større kommune.
12. Skulle det bli nei i Steigen er man åpen for å diskutere flere alternativer. Det er en ny utvikling hvor man ønsker å være i et større fagmiljø.
13. Kommunereform har mye med følelser å gjøre. Det er to viktige ting i de tre kommunene; nemlig at folketallet går ned og at det er et økonomisk underskudd i de tre kommunene. Hvor lenge må man slite for å dekke inn underskuddet? Tror ikke at man greier det. Hvordan er funksjonaliteten i den enkelte kommune? Er vi i stand til å utvikle en kommune som til sammen har 100 millioner i underskudd?
14. Hvis konsesjonskraft og eiendomsskatt blir tatt fra Hamarøy klarer man seg dårlig. Blir vanskelig å stå alene. Mangler hus til arbeidskraft. Merker neppe så veldig stor forskjell hvor man bor.

Fra: POSTMOTTAK@HAMAROY.KOMMUNE.NO[POSTMOTTAK@HAMAROY.KOMMUNE.NO]
Dato: 28.06.2016 13:04:04
Til: FMNO Postmottak Fylkesmannen i Nordland
Tittel: KOMMUNEREFORM 2016

VÅR REFERANSE: Saksnr: 15/129-48
Saksbehandler: Kurt Fossvik Deres ref.:

Oversender vedlagte dokument på vegne av fung rådmann Kurt Fossvik

Med vennlig hilsen
Britt-Laila Dahlberg

SAKSFRAMLEGG

Saksbehandler: Kurt Fossvik
Arkivsaksnr.: 15/129

Arkiv: 030 &23

KOMMUNEREFORM 2016

Formannskapetets innstilling:

::: Sett inn innstillingen under denne linja ↓

Arbeidsgruppen for kommunereformen vil i møte 13.juni arbeide fram ei anbefaling til vedtak som sendes kommunestyrets medlemmer.
Formannskapet vil anbefale at kommunestyret slutter seg til arbeidsgruppens forslag.

::: Sett inn innstillingen over denne linja ↑

... Sett inn saksutredningen under denne linja ↓

Saksutredning:

Hamarøy kommune har, sammen med øvrige Salten-kommuner arbeidet aktivt med spørsmålet om kommunereform. Reformen er ment å skulle legge til rette for at flere kommuner slår seg sammen og dermed danner større og mer robuste kommuner med økt makt og myndighet.

Regjeringen har gjennom flere ulike dokumenter signalisert at de ønsker en annen struktur på kommunal sektor enn i dag. Bakgrunnen for dette er blant annet at kommunene har fått betydelig større ansvar for velferdsoppgaver. Samtidig har den statlige detaljstyringen økt, og kommunene har de senere år flyttet flere oppgaver inn i interkommunale samarbeid. Regjeringen mener at større og mer robuste kommuner i fremtiden bedre vil være i stand til å ivareta innbyggernes velferd og sikre verdiskapning og trivsel. Veldig enkelt mener man at større kommuner har større kraft i seg til å møte de utfordringene som venter. Det er utfordringer knyttet til demografi, velferd og kompetanse og evne til å utvikle gode og attraktive lokalsamfunn. Derfor har regjeringen bedt alle landets kommuner om å ta en prat med nabokommunen om eventuell sammenslåing.

Hamarøy kommune har organisert sitt arbeide gjennom behandling i kommunestyret og formannskapet. Det er også nedsatt et eget arbeidsutvalg bestående av formannskapetets medlemmer samt representant for tillitsvalgte.

Hamarøy kommune har i samarbeide med andre kommuner tatt initiativ til følgende prosesser gjennom den siste perioden:

- «Mulighetsstudier for Salten»: i dette arbeidet har de 9 kommunene i Salten i fellesskap utredet mulighetene for hvordan den fremtidige kommunestrukturen i vårt område kan være. Studien inneholdt flere alternativer, men den endelige anbefalingen var en Stor-Salten kommune. Denne saken ble behandlet i kommunestyremøte i Hamarøy/.....

med følgende vedtak:

- «Nord-Salten alternativet»: formannskapet i de tre kommunene Hamarøy, Steigen og Tysfjord har vært enige om å utrede en mulig modell med sammenslåing av kommunene Hamarøy, Steigen og Tysfjord. Dette alternativet ble utredet av rådmennene i de tre kommunene med en anbefaling om ikke å videreføre dette alternativet.
- «Indre Salten alternativet»: sammen med kommunene Saltdal, Fauske, Sørfold og Tysfjord har Hamarøy kommune utredet mulighetene for en Indre Salten kommune. For dette alternativet er det utredet både et intensjonsgrunnlag og en intensjonsavtale. Dette legges frem som et alternativ både til folkeavstemmingen og ved kommunestyrets endelige behandling i juni måned.
- Hamarøy kommune har også utredet 0-alternativet, dvs at Hamarøy består som en selvstendig kommune i fremtiden. Dette legges frem som et alternativ både til folkeavstemmingen og ved kommunestyrets endelige behandling i juni måned.
- I tillegg til ovennevnte prosesser har formannskapet i Hamarøy ved flere anledninger diskutert spørsmålet om kommunesammenslåing direkte med hhv Steigen og Tysfjord kommune, såkalt «nabopratt». Steigen har gjort vedtak om at dette ikke er et reelt alternativ på nåværende tidspunkt.

Vurdering:

Vurdering (av prosessen)

Hamarøy kommune har gjennom den siste perioden, både politisk og administrativt nyttet store ressurser på arbeidet med kommunereformen, både i arbeide på egenhånd men også som del av ulike alternativer i Salten.

Rådmannen vil derfor konkludere med at Hamarøy kommune har fulgt opp de anmodninger og pålegg som har kommet fra Fylkesmannen i Nordland og direkte fra departementet.

I brev til landets fylkesmenn skriver departementet følgende:

«Kommunene skal fatte kommunestyrevedtak innen sommeren 2016, og disse skal meldes inn via Fylkesmannen», og

«I Fylkesmannens tilbakemelding til departementet bes det om at det blir gjort en vurdering om vedtakene er i tråd med hovedmålene i reformen, jf. kap. 4 i kommuneproposisjonen for 2015.»

Kapitel 4 i proposisjonen gir en oversikt over hvilke utfordringer kommunesektoren står overfor i fremtiden samt hvilke kriterier ekspertutvalget mener skal stilles til fremtidens kommuner. Fylkesmannen har vært tydelig på at kommunene i sine prosesser måtte foreta sine vurderinger iht fremtidige utfordringer, reformens målsettinger og kriterier for fremtidig kommunestruktur.

Fylkesmannens øvrige formelle krav til prosess:

- Kommunen skal ha gjennomført nabopratt med kommunene i sitt område

- Kommunen skal ha gjennomført en utredning hvor minimum faktorene fremtidens utfordringer, reformens målsettinger og kriterier for fremtidig kommunestruktur blir behandlet
- Kommunen skal ha gjennomført en utredning av 0-alternativet, dvs konsekvenser av å fortsette som selvstendig kommune i fremtiden
- Innbyggerne skal høres om spørsmålet, jfr Inndelingsloven
- Kommunestyret skal ha behandlet de ulike alternativer som finnes for kommunen
- Kommunen må avgi et svar til Fylkesmannen før 1 juli

- Etter rådmannens mening er spørsmålet om fremtidig kommunestruktur for Hamarøy kommune nå forsvarlig utredet og fremmes med dette til kommunestyret for endelig behandling.
- Når dette saksfremlegg fremsendes (uke21) til Formannskapetets møte 1 juni har Hamarøy kommune ikke gjennomført folkeavstemming. Denne gjennomføres 29 mai og resultat fra avstemmingen vil foreligge når Formannskapet behandler saken 1 juni.
- Rådmannen fremmer saken uten innstilling og ser det som naturlig at det er Arbeidsutvalget og Formannskapet som utarbeider forslag til innstilling for kommunestyret. Rådmannens tilrådning i saken foreligger i analysen av 0-alternativet.
- Rådmannen tilrår også at kommunestyret ber om utbetaling av kr 100 000 fra Fylkesmannen, jfr skriv fra statsråden «*Invitasjon til å delta i reformprosessen*» datert 26.08.2014.
-

Vedlegg som følger saken:

Kurt Fossvik
Konstituert rådmann

[... Sett inn saksutredningen over denne linja ↑](#)



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Kommunene
Fylkeskommunene
Fylkesmennene

Deres ref

Vår ref

Dato

15/1354-1

29.04.2015

Kommunal planstrategi og forholdet til kommunereformen

Vi er i gang med en kommunereform som skal gi større og mer robuste kommuner. Det nye kommunekartet skal bli til gjennom regionale og lokale prosesser, der kommunene diskuterer hvilke kommuner de ønsker å slå seg sammen med.

Samtidig med kommunereformen vil den kommunale planleggingen etter plan- og bygningsloven holde frem. Det skal velges nye kommunestyre høsten 2015. De har ett år på seg til å utarbeide en ny kommunal planstrategi. Det er viktig at planstrategiarbeidet blir sett i sammenheng med kommunereformen. Jeg vil i dette brevet gi råd om hvordan kommunene kan forholde seg til planstrategiarbeidet i kommunereformperioden, men vil understreke at kommunene selv velger fremgangsmåte ut fra lokale behov og prioriteringer.

Hovedløp i kommunereformen

Kommunereformen ble satt i gang i 2014 og varer frem til nasjonale vedtak er fattet, innen 1. januar 2018. I denne perioden legger departementet opp til to ulike løp:

1. For kommuner som gjør kommunestyrevedtak om sammenslåing i løpet av høsten 2015, vil departementet legge til rette for at sammenslåing skal kunne vedtas på nasjonalt nivå i løpet av våren 2016. Disse sammenslåingene kan tre i kraft fra 1. januar 2018.
2. Det legges opp til at øvrige kommuner gjør vedtak om sammenslåing innen 30. juni 2016. Regjeringen planlegger å fremme en samlet proposisjon til Stortinget om ny kommunestruktur våren 2017. Departementet legger til grunn at sammenslåingene vil iverksettes senest fra 1. januar 2020.

Om kommunal planstrategi

I plan- og bygningsloven § 10-1 stilles det krav om at kommunestyret minst én gang hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, skal utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Det vil ofte være hensiktsmessig at forberedelser og oppstart av arbeidet med kommunal planstrategi skjer før nytt kommunestyre konstitueres.

I planstrategien skal kommunestyret som et minimum ta stilling til om kommuneplanen skal revideres i valgperioden, eller om den skal videreføres uten endringer. Planstrategien bør også omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling. Dette omfatter bl.a. langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden. Den kommunale planstrategien er imidlertid ikke en plan, men vil gi grunnlag for arbeidet med mål og strategier i den videre planleggingen.

Planstrategien bør inneholde en beskrivelse av utviklingstrekk og utfordringer kommunen står overfor, både som samfunn og organisasjon, i de kommende årene. På bakgrunn av denne beskrivelsen, skal planstrategien ta stilling til hvilke planer (dvs. alt fra kommuneplan til ulike sektorplaner) som må utarbeides eller rulleres for å legge til rette for en ønsket utvikling i kommunen.

Kommunal planstrategi er også en viktig arena for å drøfte og avklare behov for interkommunal planlegging. Dette kan gjelde både innenfor samfunnsplanlegging, arealplanlegging og tjenesteyting. Flere kommuner kan gå sammen om å utarbeide felles planstrategi, som vedtas i hvert kommunestyre. Utarbeiding og behandling av kommunal planstrategi kan slås sammen med og være del av oppstart av arbeidet med kommuneplanen.

Forslag til vedtak av kommunal planstrategi skal gjøres offentlig minst 30 dager før kommunestyrets behandling. Det går videre frem av loven at kommunen bør legge opp til bred medvirkning og allmenn debatt som grunnlag for behandlingen av kommunal planstrategi. Det er også et krav at kommunen i arbeidet med kommunal planstrategi innhenter synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner.

Det vises for øvrig til veileder T-1494 *Kommunal planstrategi*, som kan lastes ned her: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/kommunal-planstrategi/id652436/>

Kommunal planstrategi og kommunereformen

Etter kommunevalget høsten 2015, skal kommunene vedta kommunal planstrategi senest i løpet av høsten 2016. Mange kommuner vil dermed starte opp arbeid med ny planstrategi våren 2015. Arbeidet med ny planstrategi og arbeidet med kommunereformen vil dermed, helt eller delvis, sammenfalle i tid, og bør ses i sammenheng.

Kommunereformen vil medføre vesentlig endrede forutsetninger for den kommunale planleggingen, både når det gjelder samfunnsplanleggingen, arealplanleggingen og planleggingen av tjenestene. Den kommunale planstrategien vil derfor være et viktig verktøy for å vurdere hvilke planoppgaver som blir nødvendige å prioritere i lys av de forestående sammenslåingene.

Jeg vil understreke at planleggingen skal tilpasses behovet i den enkelte kommune, og ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig. Dette gjelder også for arbeidet med kommunal planstrategi. Det er likevel klart at nye, større kommuner i en periode vil ha et stort behov for å utarbeide nye planer som er tilpasset de nye forutsetningene. Planstrategien vil være viktig for å avklare disse behovene og sikre de riktige prioriteringene. Selv om arbeidet med planstrategi kan gjøres enkelt, er det derfor viktig at de nødvendige avklaringene blir gjort.

Kommuner som gjør vedtak om sammenslåing høsten 2015

For kommuner som gjør vedtak om sammenslåing innen 31. desember 2015, og som skal kunne tre i kraft fra 1. januar 2018, bør det vurderes å utarbeide en felles planstrategi for de kommunene som skal slå seg sammen. Dette er nyttig av flere årsaker, blant annet for å:

- få en felles oversikt over hvilke planer som gjelder i de ulike kommunene,
- planlegge hvordan kommunenes plansystemer skal sys sammen til ett, felles system etter sammenslåingen,
- vurdere hvilke nye planer det er behov for i den nye kommunen,
- vurdere om det skal startes opp felles planarbeid før kommunesammenslåingen trer i kraft (interkommunal planlegging).

Arbeidet med kunnskapsgrunnlaget for en eventuell felles planstrategi kan starte tidlig. Samtidig bør det formelle arbeidet med en felles planstrategi ikke igangsettes før det er klart hvilke kommuner som skal slå seg sammen. Hovedpoenget bør uansett være at planstrategiarbeidet samkjøres i størst mulig grad, og at den gode dialogen opprettholdes.

For kommuner som utarbeider og vedtar felles planstrategi høsten 2016, vil det ikke være behov for å vedta ny planstrategi etter konstituering av nytt, felles kommunestyre høsten 2017. En felles planstrategi bør derfor utarbeides slik at den dekker den nye kommunens behov frem til det skal utarbeides ny planstrategi etter kommunestyrevalget i 2019.

Etter forrige kommunevalg var det noen kommuner som utarbeidet felles planstrategi. De har dermed erfaring i å samarbeide om utfordringer på tvers av kommunegrensene gjennom dette verktøyet. Disse erfaringene kan komme til nytte i forbindelse med kommunereformen. Noen eksempler på kommuner som har utarbeidet felles planstrategi:

- Holmestrand, Hof og Re kommuner i Vestfold (også samarbeid om kommuneplan).
- Moss, Rygge, Råde og Våler kommuner i Østfold (også samarbeid om kommuneplan).
- Felles planstrategi for Sunnfjord – Flora, Naustdal, Førde, Jølster og Gaular kommuner i Sogn og Fjordane (i tillegg til planstrategi for den enkelte kommune).
- Askim og Eidsberg kommuner i Østfold.
- Rømskog, Marker og Aremark kommuner i Østfold (også samarbeid om kommuneplan).

Kommuner som gjør vedtak om sammenslåing våren 2016

For kommuner som gjør vedtak om sammenslåing innen 30. juni 2016, og som skal kunne tre i kraft senest fra 1. januar 2020, vil det være nyttig å drøfte planstrategiarbeidet mellom de kommunene som kan være aktuelle for sammenslåing. Kommunene bør samkjøre prosessene der det er naturlig, og åpne for å dele informasjon med sine nabokommuner.

Arbeidet med planstrategien og arbeidet med kommunereformen bygger i stor grad på de samme drøftingene av utviklingstrekk og utfordringer i kommunene. Dermed ligger det et stort potensial i å se disse to prosessene i sammenheng. Felles prosesselementer og utviklingstemaer er blant annet medvirkning, kartlegging og tilstandsvurdering av f.eks. tilbud innen utdanning og helse, tilrettelegging av gode oppvekstvilkår, attraktivitet, sentrumsutvikling, bosetting og verdiskaping/sysselsetting.

For kommuner som vurderer å slå seg sammen, vil det være nyttig å samarbeide om et felles kunnskapsgrunnlag som drøfter utviklingstrekk og utfordringer for de berørte kommunene. Dette vil komme til nytte både i drøftingen om kommunesammenslåing og i arbeidet med planstrategi. Et felles utfordringsdokument kan tas inn i den enkelte kommunes planstrategi. Dette kan være en praktisk og nyttig tilnærming for kommuner som er i en sammenslåingsprosess. Omfanget av et slikt dokument og graden av samarbeid vil imidlertid avhenge av når kommunene fatter vedtak om sammenslåing og av ressurs hensyn.

En felles planstrategi for kommuner som gjør vedtak om sammenslåing våren 2016, vil som hovedregel ikke være på plass før etter konstituering av nytt kommunestyre høsten 2019 (ev. 2018). Det kan for noen kommuner likevel være aktuelt å utarbeide felles planstrategi allerede nå. Dette er nærmere omtalt under overskriften *Kommuner som gjør vedtak om sammenslåing høsten 2015* ovenfor.

Medvirkning i arbeidet med planstrategi og kommunereform

Ett av målene med kommunereformen er å styrke lokaldemokratiet og legge til rette for et positivt og bredt engasjement om kommunenes fremtidige organisering og oppgaver. Kravet til innbyggermedvirkning ved kommunesammenslåing fremgår av inndelingslova § 10. Kommunene avgjør selv hvordan dette skal gjøres, men departementet har utarbeidet et opplegg som kan benyttes, se kommunereform.no.

Plansystemet er et egnet og velkjent redskap for å sikre åpenhet og medvirkning i politiske prosesser. Det vil derfor være nyttig å ta i bruk erfaringene fra planprosesser i arbeidet med å involvere og engasjere befolkningen i kommunereformprosessen. Kommunenes planleggere sitter på en medvirkningskompetanse som kan være riktig å ta i bruk i disse prosessene.

Arbeidet med kommunal planstrategi vil kunne være en egnet arena for medvirkning og allmenn debatt om kommunens utfordringer, også om temaer som ellers hører inn under kommunereformen. Innbyggermedvirkning i arbeidet med kommunal planstrategi kan da benyttes som en del av grunnlaget i kommunereformen. Innspill og kunnskap som kommer opp i forbindelse med kommunereformarbeidet, kan på sin side være et verdifullt grunnlag for planstrategiarbeidet. Det er derfor viktig at medvirkning om kommunereform og kommunal planstrategi ses i sammenheng.

I veileder H-2302 B *Medvirkning i planlegging* er det en oversikt med en rekke ulike metoder for innbyggermedvirkning. Kommunene kan med fordel benytte disse metodene også i arbeidet med kommunereformen. Veilederen kan lastes ned her:

<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/H-2302-B-Medvirkning-i-planlegging/id764244/>

Forholdet til regional planstrategi

I plan- og bygningsloven § 7-1 stilles det krav om at også fylkeskommunene minst én gang hver valgperiode, og senest innen etter år etter konstituering, utarbeider en regional planstrategi i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet.

Regional planstrategi skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging.

Gjennom de regionale planstrategiene skal planaktørene forplikte seg til å ta stilling til hva som er de viktigste utfordringene i en region, og hvilke regionale planer som skal prioriteres i den kommende valgperioden for å møte disse utfordringene. Det vil her være naturlig å drøfte aktuelle kommune- og fylkessammenslåinger, og hvilke konsekvenser dette kan få for regionen. Regional planstrategi skal også inneholde en oversikt over hvordan de prioriterte planoppgavene skal følges opp og opplegget for medvirkning i planarbeidet.

Utarbeidelse av kommunale og regionale planstrategier foregår parallelt. Det er viktig at disse prosessene ses i sammenheng. Dette må ivaretas gjennom fylkeskommunenes veiledningsrolle overfor kommunene, og ved at kommunene deltar i arbeidet med utarbeidelsen av de regionale planstrategiene.

Forholdet til nasjonale forventninger

For å fremme en bærekraftig utvikling skal Kongen, etter loven, hvert fjerde år utarbeide et dokument med nasjonale forventninger til regional og lokal planlegging. Nye nasjonale forventninger vil foreligge innen 1. juli i år. Disse skal legges til grunn for de kommunale og regionale planstrategiene.

Med hilsen



Jan Tore Sanner

Kopi:

Kommunesektorens organisasjon
Distriktssenteret

Postboks 1378 Vika
Ogdalsvegen 2

0114 OSLO
7713 STEINKJER