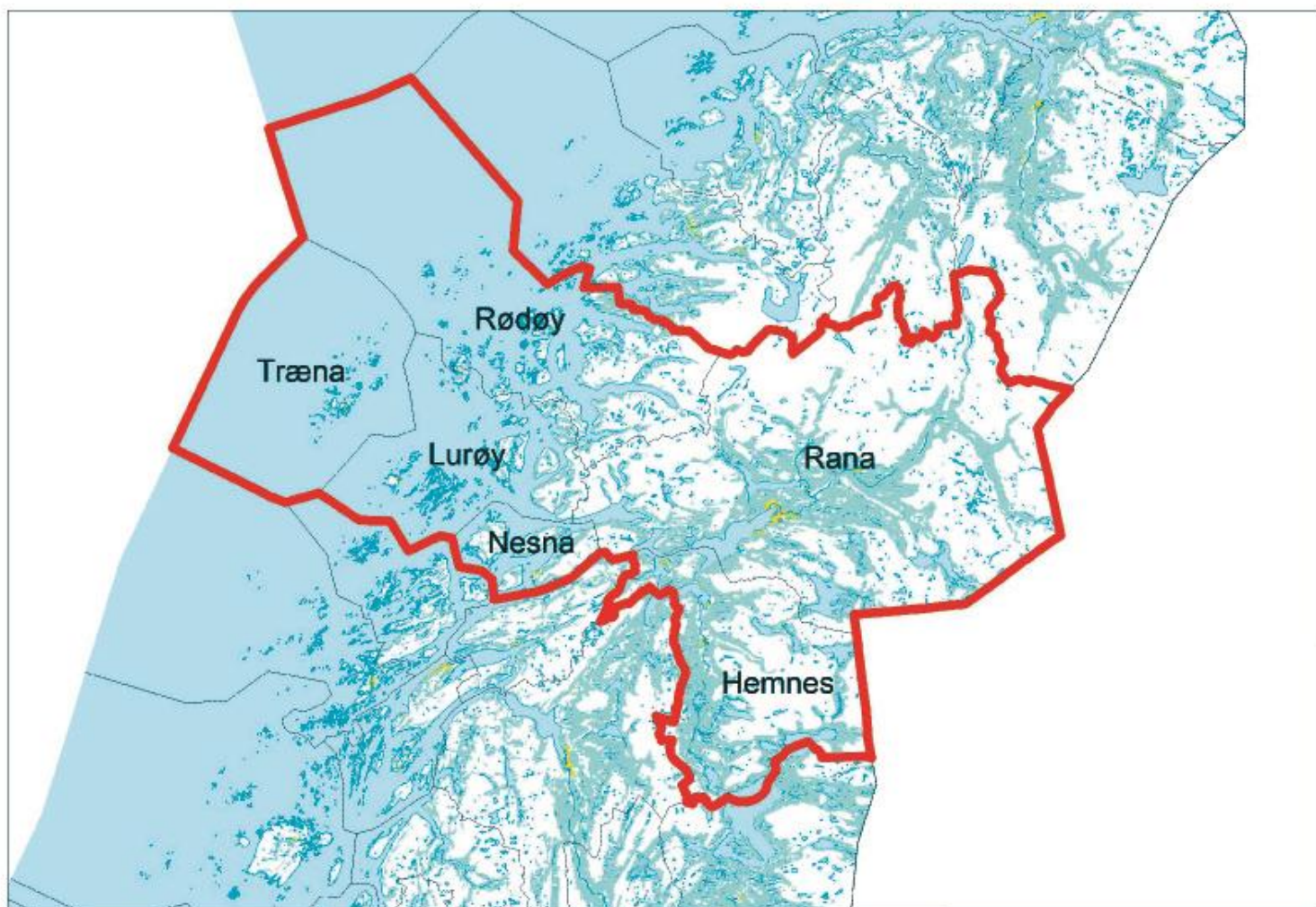




Ny kommune Nord-Helgeland



INNHALDSFORTEGNELSE

Innholdsfortegnelse	1
FORORD	3
1. Areal og befolkning.....	4
2. Sammendrag.....	5
3. Bakgrunn for utredningen	12
3.1 Kommunenes utredningsplikt	12
3.2 Andre alternativ kommunene har ønsket å utrede	13
4. Prosjektplan og metode	13
4.1 Prosjektplan kommuneutredning	13
4.2 Valg av metode.....	16
5. Historikk og status kommunestruktur	17
5.1 Sentrale utviklingstrekk.....	17
5.2 Christiansen-utvalget.....	19
5.3 Frivillighetslinja	20
6. Framtidens kommunestruktur	20
6.1 Nasjonalt prosjekt i 2003 igangsatte en del prosesser	20
6.2 Dagens situasjon.....	22
6.3 St.melding nr. 14 (2015) om nye oppgaver.....	23
6.4 Kommunale tjenester som leveres lokalt uavhengig av kommunestruktur ..	25
6.5 Konsekvenser for andre aktører og institusjoner	26
7. Befolkning.....	26
7.1 Folketall og befolkningsutvikling	26
8. Sysselsetting og næringsutvikling.....	31
8.1 Sysselsetting	31
8.2 Pendling.....	33
8.3 Utvikling i ulike bransjer og næringer	37
8.4 Arbeidsledighet	38
8.5 Utvikling i Nærings NM	38
8.6 NHO' Nærings-NM 2014.....	40
8.7 NHO's Kommune-NM 2015.....	41
9. Lokaldemokratiet - status i kommunene	41
10. Interkommunalt samarbeid.....	44
10.1 Definisjon av interkommunalt samarbeid	44
10.2 Nordland sammenlignet med andre fylker	44
10.3 Antall ordninger pr kommune	45
10.5 Dagens situasjon på Nord-Helgeland.....	48
11. dagens kommuneØkonomi.....	52
11.1. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner	53

11.2 Økonomisk status	53
11.3 Eiendomsskatt	62
11.4 Samlede gebyrer i kommunene	65
11.5 Konesjonskraft	66
12. Statlig støtte til kommunesammenslåing.....	67
12.1 Engangskostnader.....	67
12.2 Reformstøtte	68
12.3 Inndelingstilskudd	69
13. Økonomisk potensial «Ny kommune N-Helgeland»	70
14. Mulige effektiviseringsgevinster ved sammenslåing	71
14.1 Mulige effektiviseringsgevinster i administrasjonen	72
14.2 Mulige effektiviseringsgevinster ved tjenesteproduksjonen.....	73
15. Oppsummering - økonomi	76
16. Tjenestetilbud og myndighetsutøvelse	78
16.1. Kommunenes rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver	78
16.2. Status og utfordringer	79
17. Nye oppgaver for større kommuner	84
18. Samfunnsutviklerrollen	85
18.1 Kommunens rolle som samfunnsutvikler	85
18.2 Arbeidsmarkedsintegrasjon	85
19. Organisering av tjenesteproduksjon/myndighetsutøvelse	86
19.1 Avstand til nytt kommunesenter	87
19.2 Utfordringer knyttet til infrastruktur og samferdselsløsninger	88
19.3 Digitalisering og ny kommunikasjon som alternativ til fysisk nærhet	89
19.4 Oppsummering - tjenestetilbud og myndighetsutøvelse	91
20. Sterke og svake sider ved de ulike kommunene	92
20.1 Oppsummering av utfordringer/konsekvenser for kommunene	95
21. Mulige organisasjonsmodeller	95
21.1 Samlokalisering av administrative oppgaver	96
21.2 Geografisk funksjonsdeling.....	96
21.3 Desentralisert administrasjon	97
21.4 Lokale servicekontor	98
22. Politisk organisering.....	98
22.1 Mulige målsettinger.....	98
22.2 Kommunen skal bidra til utvikling av levende lokalsamfunn.	99
Kilder:	101
Vedlegg 1: Vedtak i IHR og kommunestyre	102
Vedlegg 2: Kommuneoppdraget fase 1 og fase 2.....	104
Vedlegg 3: Næringsutvikling i kommunene 2009-2013	109
Vedlegg 4: Demokrati – administrativ og politisk vurdering.....	114

FORORD

Stortinget har som del av kommunereformen pålagt kommunene en utredningsplikt og kommunestyrene i kommunene Træna, Rødøy, Nesna, Hemnes og Rana har besluttet at «Ny kommune på Nord-Helgeland» er et av alternativene en ønsker utredet.

Utredningsarbeidet har vært ledet av rådmennene i de respektive kommunene og undertegnede har ivarettatt rollen som prosjektleder. Fylkesmannen i Nordland har bidratt med kr. 600.000,- i skjønnsmidler til utredningsarbeidet og hver av kommunene har fått kr. 45.000,- til dekning av egne utredningsutgifter.

Kommunene har bidratt i arbeidet med faktagrunnlaget og gitt kvalitative innspill til prosjektledelsen med bakgrunn i konkrete spørsmål knyttet til nåtid og framtid hentet fra KMD's veileder. Rana kommunes økonomiavdeling har bistått i analyse og sammenstilling av den økonomiske delen av faktagrunnlaget.

Prosjektplanens mål vurderes som delvis oppfylt i utredningen som her presenteres og dekker de tema som er tatt med i planen. Dokumentet er ført i pennen av prosjektleder og i den grad det gjøres vurderinger i utredningen, er de å anse som prosjektlederens sine.

Prosjektplanen forutsetter ellers at utredningene «Vefsn-alternativet» og «Ny kommune Nord-Helgeland» samordnes så langt det lar seg gjøre. Samlet dekker utredningene det generelle grunnlaget, men med noe ulik tilnærming. Begge utredningene ligger tilgjengelig på www.nordhelgeland.no

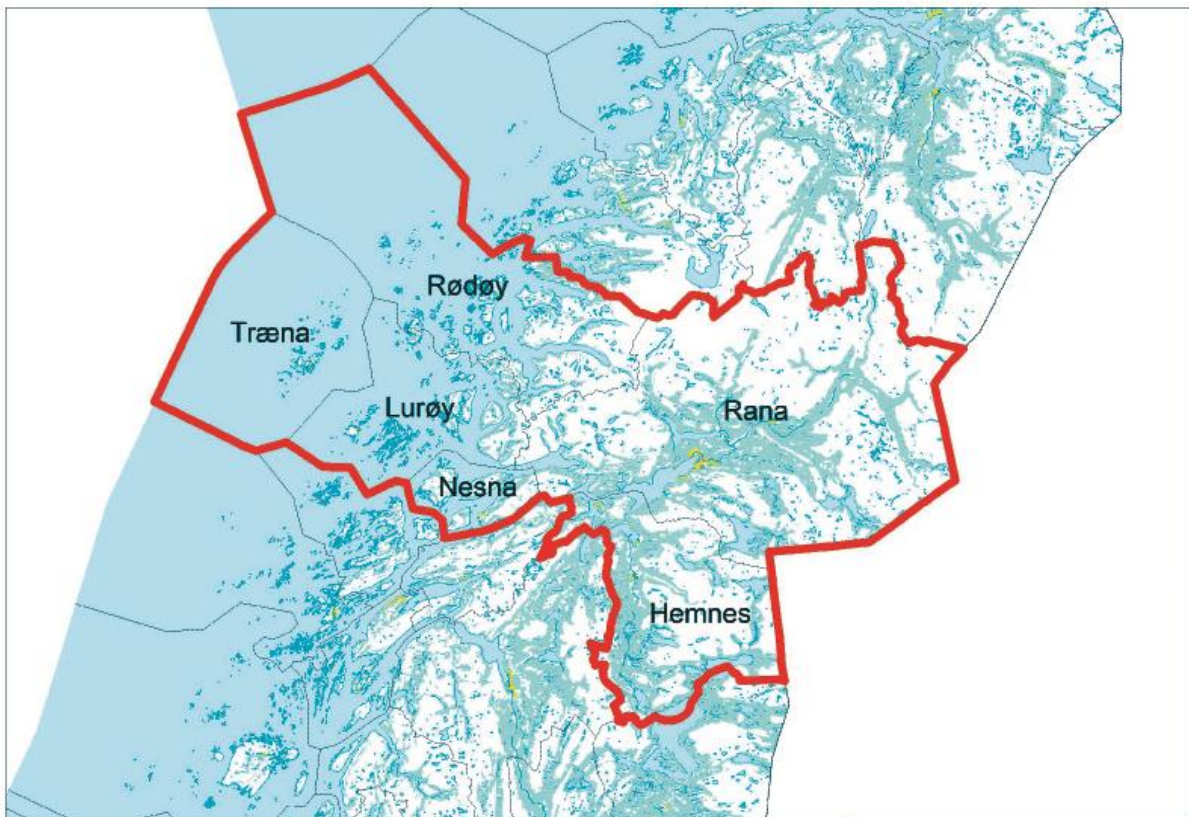
Den politiske ledelsen i de seks kommunene har besluttet at en eventuell videre prosess rundt et eget intensjonsgrunnlag skal forankres i de respektive kommunestyrene i oktober - november. Det forventes at prosjektledelsen legger fram en skisse til intensjonsgrunnlag som grunnlag for arbeidet. I dette arbeidet må en ta stilling til konkrete valg i forhold til de alternativ utredningen trekker opp. Ut fra målene som fastlegges i intensjonsgrunnlaget, vil en kunne avlede mer direkte konsekvenser for innbyggere og ansatte i de respektive kommunene. Intensjonsgrunnlaget forutsettes å danne grunnlag for dialogen med innbyggerne i de enkelte kommunene.

Utredningsoppgaven har vært krevende og stiller krav til kompetanse på flere områder. Å gjøre dette i egenregi er særlig utfordrende, men gir samtidig god læring og verdifulle erfaringer. Prosessen har vært god og prosjektleder håper utredningen gir et tilstrekkelig grunnlag for behandlingen av dette viktige spørsmålet i kommunestyrene i de seks kommunene.

Mo i Rana, 23.september 2015

Ole Petter Rundhaug
Prosjektleder

1. AREAL OG BEFOLKNING



Kommune	Innbyggere 1.1.2015	Areal land – km2	Areal sjø – km2
Træna	486	16,31	1770,30
Rødøy	1269	711,30	2391,77
Lurøy	1917	264,52	1072,51
Nesna	1871	183,13	219,63
Hemnes	4528	1588,52	64,62
Rana	26078	4460,65	128,29
Totalt	36149	7724,43	5653,92

Totalt land- og sjøareal: 12 878,35 km2

Vil eventuelt bli Norges nest største kommune i landareal etter Kautokeino med 9797,43 km2

Rana kommunes naboer i øst:

Arjeplog: 14 494 km2 – 3 116 innbyggere

Sorsele: 7 493 km2 – 2 699 innbyggere

Storuman: 8 285 km2 – 6 042 innbyggere

2. SAMMENDRAG

Samlet vurdering av fordeler og ulemper ved Ny kommune på Nord-Helgeland

Formålet med utredningen er å vurdere konsekvenser, fordeler og ulemper ved en sammenslåing av kommunene Træna, Rødøy, Lurøy, Nesna, Hemnes og Rana til en «Ny kommune på Nord-Helgeland». For flere av kommunene er dette et av flere alternativ som vurderes. Rapporten forsøker så langt tid og ressurser har gjort det mulig å analysere de ulike faktorene som anses relevante for en mulig sammenslåing.

Dette alternativet skiller seg fra tidligere kommunesammenslåinger i Norge ved at det omfatter hele 6 kommuner og ved at Rana er vesentlig større enn de fem andre. Selv om det finnes erfaring fra flere kommunesammenslåinger de siste 15 årene, er ikke erfaringene derfra direkte overførbare til en ny, stor regionkommune. De involverte kommunene vil kunne oppleve ulike konsekvenser og endringer som en følge av en eventuell sammenslåing. Innbyggerne i Rana vil i mindre grad merke forskjell som følge av en sammenslåing, mens innbyggerne i for eksempel Træna, Rødøy og Lurøy kan oppleve forskjeller i måten de samhandler med kommunen på, måten tjenestene blir organisert på og hvor kommunesenteret ligger.

Rådmannsgruppa har vært tydelige på at det primære spørsmålet er hvilke konsekvenser en sammenslåing vil kunne ha for innbyggerne og at dette har større interesse enn regjeringens 10 kriterier for en robust kommunestruktur. Prosjektplanen tydeliggjør dette gjennom hovedmål og delmål. Dette er forsøkt vektlagt i utredningen og det tas derfor heller ikke i oppsummeringen kun utgangspunkt i de nevnte kriteriene. Utredningen peker på mulige konsekvenser, men det er først under utformingen av et eventuelt intensjonsgrunnlag at det er naturlig å sette mål og legge konkrete føringer for framtidig organisering som kan gi avledede konsekvenser for innbyggere og ansatte.

For å oppsummere fordeler og ulemper ved dette alternativet tar vi her utgangspunkt i regjeringens overordnede mål for kommunereformen, som oppfattes relevante både for innbyggerne og kommunenes politiske og administrative ledelse.

Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

Regjeringen forventer at større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester. Større fagmiljø skal gi mer stabile arbeidsmiljø, bredere kompetanse og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester. Vil så dette kunne oppnås ved å slå sammen de seks kommunene?

Analysene bygger på kommunenes egne data, KOSTRA-statistikk og andre kilder som Kommunebarometeret så langt vi har tilgjengelige data. Videre har kommunenes egne kvalitative vurderinger av status og utfordringer gjennom fase 1 og 2 gitt et godt innblikk i hvilke utfordringer kommunene står ovenfor.

To faktorer som i stor grad påvirker kommunenes tjenester er økonomiske rammer og organisering. Dette har igjen betydning for kommunens evne til å oppnå gode fagmiljø, god

kompetanse, tilstrekkelig kapasitet og kvalitet på sine tjenester. En ny kommune på N-Helgeland kan under gitte forutsetninger gi økonomiske gevinster, først og fremst knyttet til mulig effektivisering og ekstraordinære overføringer fra Staten. På både kort og mellomlang sikt vil kommunene nyte godt av regjeringens økonomiske intensiver i kommunereformen. En sammenslått kommune vil her motta engangsgangsutbetalinger på 80 mill. kr i forbindelse med sammenslåingen. 55 mill. kr av dette er imidlertid ment å dekke engangskostnader som er en direkte konsekvens av sammenslåingen og kan ikke forventes å disponeres fritt.

En ny regionkommune vil få en marginal økning i de statlige overføringene de første 15 årene, men vil måtte påregne en nedgang etter 20 år på omlag 86 mill. kr pr år. Stortinget forutsetter at det tas ut en effektiviseringsgevinst via en ny og større kommune. Utredningen synliggjør et effektiviseringspotensial som følge av kommunesammenslåing, spesielt innenfor administrasjon. Dersom den nye kommunen kan driftes med samme administrasjonsutgift pr innbygger som Rana gjør i dag gir dette en innsparing på 51 mill. kr pr år. Makter en å ta ut deler av dette potensialet, er dette midler som kan brukes på mer innbyggerrettede tjenester og dermed bidra til større omfang eller bedre kvalitet på de tjenestene innbyggerne er mest opptatt av. Det kan også gi muligheter for en styrking av kommunens samfunnsutviklerrolle som blir svært viktig for å oppnå vekst i regionen.

Det er også et betydelig potensial for effektivisering i tjenesteproduksjonen, men dette er både vanskeligere å tallfeste og ikke minst realisere. Her viser utredningen at hvis kommunene kan produsere tjenestene tilsvarende «gjennomsnittskommunen» i sine respektive kommunegrupper i Kostra, vil dette gi en innsparing på 109 mill.kr. Denne beregningen viser bl.a. at Nesna kommune har svært effektiv drift og at Træna, Lurøy, Hemnes og Rana er de kommunene som har størst potensial for effektivisering av tjenesteproduksjonen. Oppsummert ligger det i et 15-20 perspektiv en økonomisk motivasjon i sammenslåing, men de økonomiske fordelene vurderes ikke å være store nok til å kunne stå alene som argument for sammenslåing. Samtidig er det stor usikkerhet rundt framtidig modell for finansiering av kommunesektoren.

Kommunene har vurdert dagens situasjon i forhold til områdene tjenesteutvikling, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og demokrati. Ingen av kommunene signaliserer uhåndterlige utfordringer i sin tjenesteproduksjon og flere av kommunene har høye inntekter som de velger å ta ut i tjenester som innbyggerne oppfatter som gode. Det innebærer også at flere av kommunene har driftsutgifter betydelig over snittet i sin kommunegruppe og synliggjør på den måten et potensial for effektivisering. Her skiller Nesna seg ut i KG 6 med en betydelig billigere drift enn snittet for gruppa.

I dette arbeidet har egne kvalitative data om tjenesteproduksjonen vært lite tilgjengelig. I Kommunebarometeret skiller Lurøy seg ut med beste score med sin 92.plass, øvrige kommuner ligger i intervallet 235-404 plass. På tross av dette viser en nærmere analyse av undersøkelsen at flere av kommunene leverer meget gode tjenester, blant de beste på Helgeland. Totalresultatet på undersøkelsen gjenspeiler en kombinasjon av reelt tjenestenivå og det nivå som «burde vært levert» ut fra det inntektsnivå kommunen har. Flere av kommunene bruker betydelige ressurser innenfor skoleområdet, men oppnår i følge KB ikke resultater som står i forhold til

ressursinnsatsen. For regionen som helhet framstår driften av tjenestene innenfor barnehage og pleie- og omsorg som effektive.

Per i dag har kommunene størst utfordring med tjenester knyttet plan, barnevern, sosiale tjenester samt kommunehelse. Barnevern er den tjenesten hvor flere av kommunene gir uttrykk for utfordringer og ressursbruken er svært høy for flere av kommunene. Noen av kommunene etterspør tilstrekkelig distanse og bedre kompetanse uten at de problematiserer dette i særlig grad. Når blikket rettes 15-20 år fram i tid, ser kommunene store framtidig utfordringer innen pleie og omsorg i lys av den demografiske utviklingen og en aldrende befolkning. Dette er utfordringer som ikke uten videre vil kunne la seg løse gjennom kommunesammenslåing.

Rekruttering framstår som en stor utfordring for alle kommunene og flere melder tilbake om sårbare fagmiljø hvor kontinuitet er en utfordring. Det signaliseres innenfor noen områder ønske om tilgang på større fagmiljø uten at kommunesammenslåing løftes fram som alternativet.

Kapasiteten forventes imidlertid ikke å bli nevneverdig bedre som følge av en sammenslåing. Dette kan ha sammenheng med at kapasiteten utledes av økonomiske forutsetninger og politiske prioriteringer, uavhengig av kommunenes størrelse. Samtidig gir en sammenslåing rom for å hente ut betydelige effektiviseringsgevinster. Dette kan gi et økonomisk handlingsrom som kan brukes til å øke kapasiteten og kvaliteten på prioriterte tjenester og redusere vedlikeholdsetterslepet på bygg og anlegg hvis kommunestyrene ønsker det.

I sine egne vurderinger av regjeringens kriterier for god kommunestruktur viser kommunene kompetanse/rekruttering/sårbarhet og tilstrekkelig distanse størst oppmerksomhet. Dette er for øvrig sammenfallende med erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger. Prosjektleders vurdering er at en sammenslåing vil bidra til større fagmiljø med lavere sårbarhet og bedre kompetanse selv om rekruttering også er en utfordring for hele regionen. Den store kommunen vil være bedre rustet til å ta i mot nye oppgaver. Distansen mellom saksbehandler og bruker vil bli større der det er nødvendig og en kan forvente en noe mer effektiv tjenesteproduksjon, avhengig av hvilken organisering som velges. Dette gjelder spesielt på tjenester som i dag er marginale i de minste kommunene og hvor behovet for spesialkompetanse er stort.

Innbyggernes tilgjengelighet til tjenestene vil i stor grad avhenge av hvilken organisasjonsmodell som velges. Hvis de økonomiske rammene gir rom for det, er det naturlig å legge inn som forutsetning at de store førstelinjetjenestene som grunnskole, barnehage, kommunehelse, samt pleie og omsorg lokaliseres på samme sted som i dag. Videre vil det ligge til rette for en stor grad av samlokalisering av administrative tjenester og tjenester som ikke er avhengige av geografisk nærhet til brukerne. Dersom dette kombineres med en satsing på digitalisering og begrensede servicetorg, vurderes ikke dette å redusere innbyggernes tilgjengelighet til tjenestene. Det ligger store muligheter i teknologi og oppdaterte verktøy og analysen viser at kommunene har ulik digitaliseringsgrad i dag. Bruk av videokonferanseutstyr på servicekontor kan for eksempel gi innbyggerne møte med saksbehandler nært eget bosted og gjør det mindre viktig hvor saksbehandlerne sitter fysisk. Lokalisering av administrasjon og rådhus er mer følelsesmessig engasjerende for innbyggerne enn det har praktisk betydning. Et viktig poeng for de små

kommunene er imidlertid viktigheten av kommunale arbeidsplasser. For å redusere den negative konsekvensen en samlokalisering, bør kommunene drøfte en viss grad av funksjonsdeling.

Nye oppgaver

Regjeringen har fremmet Stortingsmelding 14 (2014-2015) om nye oppgaver til større kommuner. Meldingen gir en gjennomgang av hvilke oppgaver kommunene kan få ansvar for. Meldingen varsler en gjennomgang av den statlige styringen av kommunene og utfordringene knyttet til de ulike oppgavene skal utredes nærmere før en konkluderer. De aller 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. En ny regionkommune på N-Helgeland vil samlet ha kompetanse og ressurser til å ta over de fleste nye oppgavene utenom videregående skoler, hurtigbåt-/ferjedrift og kollektivtransport.

Gebyrer og eiendomsskatt

Innbyggerne i Træna betaler mest i kommunale gebyrer med kr 11 164,- pr. bolig i 2015. Innbyggerne i Rana betaler minst – kr 6 223, et lavt nivå sammenlignet med andre kommuner i landet. Differansen er kr 4 941 og betyr at det er 79,4% dyrere på Træna enn i Rana. Planlagt utvikling fram til 2018 endrer lite på dette bildet. Hemnes og Nesna har også samlede gebyr på over kr. 10 000,- pr. bolig.

Gebyrene skal tilsvare selvkost og kan derfor ikke justeres etter politisk prioritering som andre avgifter. Beregningene, gitt kostnadsbildet i 2015, ville gitt et samlet årsgebyr på 7 257 for en bolig i en eventuell ny kommune. Det er om lag 500,- lavere enn gjennomsnittet for KG 13. Forutsatt et felles avgiftsområde vil kommunesammenslåing medføre en betydelig reduksjon i avgiftsnivået for innbyggerne i alle kommuner unntatt Rana.

Hemnes har de høyeste inntektene pr. innbygger – samlet inntekt i 2014 ca. 58,5 mill.kr. som er knyttet til verker og bruk samt kraftverk. Rana har til sammen 104,5 mill kr. i 2014, beskatning av boliger, næringseiendom, kraftverk og verker og bruk. Det kun er Lurøy og Nesna som har eiendomsskatt på fritidsboliger med en skattesats på 4 promille. Ingen av kommunene har planer/vedtak om å endre inneværende skattesats.

Forutsatt at den nye kommunen skal opprettholde den samlede inntekten fra eiendomsskatt på samme nivå som i dag, blir det en politisk oppgave å utforme et skatteregime som tilfredsstiller lovkravene og behandler næringsliv og innbyggere likt på Nord-Helgeland. «Ny kommune» har betydelig høyere inntekt fra eiendomsskatt pr. innbygger enn KG 13. Ved en eventuell kommunesammenslåing vil det være nødvendig å harmonisere nivået på både eiendomsskatt og øvrige gebyr/avgifter i den nye kommunen.

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Samarbeidet om utredning av dette alternativet har sitt utspring i kommunestyrevedtak i de seks kommunene. 4 av kommunene har samarbeidet gjennom fase 1 i «Byregionprogrammet» og er nå klar for å gå i gang med fase 2. Utviklingen i regionen er på grunn av kommunenes størrelse sterkt preget av Rana kommunes utvikling. Dette gjelder befolkningsutvikling, arbeidsplasser, og bransjesammensetning og bostedsattraktivitet. Selv om Rana kommune har sine utfordringer med aldrende befolkning og relativt sett svak befolkningsvekst, klarer Rana seg stort sett godt alene. Spørsmålet blir da om en sammenslåing kan bidra til at Rana drar resten av regionen med seg og om sammenslåingen kan styrke en eventuell ny storkommune som regional aktør?. En viktig målsetting med kommunesammenslåing er å få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større rolle som både lokal og regional samfunnsutvikler. Det forutsetter at kommunen har tilstrekkelig kompetanse og ressurser både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, miljøvern, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap.

Totalt sett har regionen samlet hatt betydelig arbeidsplassvekst i perioden etter 2004. Rana har en relativt variert bransjesammensetning og veksten i sysselsettingen har i perioden 2004-2013 vært større enn veksten i befolkningen og innpendlingen fra nabokommunene har økt. I en ny og større kommune kan en forvente en noe lavere vekst i næringslivet enn landet som helhet hvis en ikke lykkes med nye etableringer. Dette skyldes at regionen har mange arbeidsplasser i bransjer som opplever nedgang på landsbasis, som for eksempel fiske og industri.

I NHO's Nærings-NM 2014 havner Rana-regionen bestående av Nesna, Hemnes og Rana på 36 plass mens Ytre Helgeland bestående av Træna, Rødøy og Lurøy er rangert som 79 av landets 83 regioner.

Andelen pendlere mellom kommunene viser seg ikke å være veldig stor når en ser bort fra innpendlingen fra Hemnes kommune som er betydelig, ca. 23% av arbeidsstyrken i Hemnes. Faktisk er Rana pga. store avstander og tynt befolket omland i lag med Alta, Tromsø og Bodø av kommunene i landet med lavest arbeidsmarkedsintegrasjon. Hemnes, Nesna og Lurøy innland ligger innenfor en reiseavstand på 1-1 1/2 time og kan delvis sies å utgjøre et felles arbeidsmarked. Pendlingen mellom Nesna, Lurøy og Rana ligger på et beskjedent nivå. Deler av Rødøy kommune har kortere ferjereise og bedre transportforbindelser nordover mot Meløy og Salten enn sørover. Øvrige omlandskommuner på Nord-Helgeland er kommunikasjonsmessig etter hvert mer integrert med Rana enn med sine respektive nabokommuner i nord og sør. Dette vil naturlig forsterke seg ved en eventuell kommunesammenslåing.

Til tross for at Rana kommune er stor nok til å klare seg alene, vil en sammenslåing med Træna, Rødøy, Lurøy, Nesna og Hemnes gi en folketallsøkning på 38%. I seg selv vil dette kunne bidra til at den nye kommunen står sterkere som samfunnsutviklingsaktør.

Det er også besluttet at gjeldende satser for arbeidsgiveravgift (5,1%) for de seks kommunene blir videreført til og med 2020, når satsene skal revideres på nytt.

Bærekraftig og robust kommune

Analysen av kommunenes økonomiske situasjon viser at det er relative forskjeller mellom kommunene. Per i dag er det ingen av kommunene som er på ROBEK-lista. Flere av kommunene

har høye frie inntekter og flere av kommunene framstår som svært robuste over tid, men har hver for seg ulike utfordringer. Lurøy og Hemnes hadde i 2014 netto driftsresultat på 6-9 %. Høyest lånegjeld pr. innbygger har Træna og Hemnes, Lurøy og Rana ligger lavest. Rana kommune er selvfølgelig i en særstilling i forhold til størrelse og kjennetegnes av lav gjeld, lavt netto driftsresultat, stort akkumulert premieavvik og oppsparte midler i investerings- og disposisjonsfond. Av de øvrige kommunene har Lurøy betydelige oppsparte midler i disposisjonsfond og Rødøy i bundne driftsfond. Forliket med DNB i Terra-saken i 2015 har tilført både Rana og Hemnes betydelige beløp som frie midler.

En kommunesammenslåing trenger ikke automatisk å føre til en mer økonomisk robust kommune. Sammenslåingen vil likevel gi grunnlag for en betydelig effektivisering, spesielt innenfor administrasjon. Også i den ordinære tjenesteproduksjonen vil det over tid være et potensial for effektivisering. Dette kan gi mulighet for større økonomisk handlingsrom, men bruken av dette vil være opp til det til enhver tid sittende politiske flertall. Generelt sett vil en større kommune ha større fleksibilitet og mulighet til å gjøre tilpasninger for å lykkes med god økonomistyring. En større kommune vil også kunne etablere helt andre fagmiljø innenfor økonomiområdet enn de hva minste kommunene kan oppnå i dag. Engangsoverføringene i forbindelse med kommunereformen vil kunne gi kommunen rom for noe mer handlingsrom og fleksibilitet i overgangsfasen. Den største økonomiske muligheten ved sammenslåing ligger imidlertid i effektivisering av administrasjonen og tjenestene.

En storkommune vil også bli en større og mer robust aktør i sitt samspill med andre regioner og offentlige myndigheter. Rana kommune er allerede i dag den nest største kommunale aktøren i Nordland og dette vil også være bildet etter en sammenslåing. Storkommunen vil ha et betydelig land- og sjøareal og framstå som en ressursrik regionkommune. Den vil også ha et mer mangfoldig arbeidsmarked og befolkning enn dagens kommuner har isolert sett. Dette kan gi utfordringer med tanke på prioriteringer og politiske valg, men styrker kommunen i samspill med andre regioner.

Træna, Rødøy, Lurøy, Nesna og Hemnes vil oppleve en klart større effekt med tanke på bærekraft og robusthet gjennom sammenslåing enn Rana vil gjøre. Rana er på mange måter stor nok alene, men vil likevel kunne oppnå økonomiske og samfunnsmessige fordeler gjennom en sammenslåing. En ny større kommune vil framstå som bærekraftig og robust.

Styrket lokaldemokrati og flere kommunale oppgaver

Tidligere forskning gir ikke noe entydig svar på hvordan kommunesammenslåinger påvirker lokaldemokratiet. Forskjellene i størrelse mellom kommunene vil trolig også gi utslag for hvordan lokaldemokratiet vil utvikle seg etter en sammenslåing. Erfaringer fra sammenslåinger i perioden 2004 – 2009 (Brandtzæg 2009) tyder på noe redusert interesse for å ta på seg politiske verv, samtidig som at det demokratiske engasjementet utenfor de folkevalgte arenaene har økt noe. Det uttrykkes i flere sammenhenger en frykt for at en sammenslåing kan bidra til å svekke lokaldemokratiet. Dette skyldes primært geografiske avstander og lavere politisk representasjon. En ny og større kommune vil utfordre partiorganisasjonene i forhold til mobilisering innenfor et nytt geografisk område slik at distriktene sikres god representasjon.

En kommunesammenslåing vil helt naturlig bidra til større geografiske avstander mellom beslutningstakerne og innbyggerne i Træna, Rødøy, Lurøy, Nesna, Hemnes og Rana. Kombinert med lavere geografisk representasjon i kommunestyret fryktes det at den opplevde distansen mellom innbyggerne og politikerne kan øke. Ved en sammenslåing av kommunene vil nødvendigvis det totale antallet kommunestyrerepresentanter bli betydelig redusert fra dagens 124 representanter, slik at de enkelte bygdene får en lavere representasjon i besluttsende organer. Kommunene frykter for eksempel at dette kan gi seg utslag ved diskusjoner om tjenestestruktur, prioritering mellom tiltak i de ulike bygdene osv. Valgloven åpner ikke for forhåndsdefinert geografisk representasjon i et nytt kommunestyre og dette må derfor løses ved at de politiske partiene selv prioriterer geografisk representasjon i sine nominasjonsprosesser før kommunevalg. Selv om partiene skulle støtte opp under dette, begrenser valgloven hvor mange kandidater hvert enkelt parti kan forhåndskumulere.

Et mulig tiltak for å motvirke dette er opprettelse av såkalte nærdemokratiordninger. Dette kan være frivillige organisasjoner, foreningsbaserte lokalutvalg eller kommunedelsutvalg med beslutningskompetanse og/eller tjenesteanvar. En drøfting av mulig innhold i dette vil derfor være en naturlig del av den videre prosessen. Alle kommunene er organisert etter formannskapsmodellen og valg av politisk styringsmodell bør ikke bli et hovedtema i dialogen rundt intensjonsgrunnlaget.

Gjennom Meld. St 14 (2014 – 2015) har regjeringen varslet overføring av nye oppgaver til kommunene. Dette gjelder blant annet tannhelse, rehabilitering, landbruk, boligtiltak og psykiatri. Prinsippet om «generalistkommuner» som alle skal ha samme oppgaver ligger fast, men det åpnes for enkelte ekstra oppgaver til de største kommunene. En eventuell ny kommune på N-Helgeland vil totalt kunne få i overkant av 36 000 innbyggere og forventes ikke å kunne overta ansvaret for videregående skoler, kollektivtransport og skoleskyss.

En sammenslåing av seks kommuner vil ikke nødvendigvis styrke lokaldemokratiet, men med gode prosesser og målrettede tiltak vil det ikke nødvendigvis bli svekket. Spørsmål om nærdemokrati og styringsform bør drøftes mellom kommunene i den videre prosessen.

Konklusjon og anbefaling

Utredningen har etter ønske fra kommunene vurdert et stort antall problemstillinger knyttet til sammenslåing av kommunene Træna, Rødøy, Lurøy, Nesna og Træna. For å lykkes økonomisk er en eventuell ny kommune avhengig av å lykkes med å hente ut effektiviseringsgevinster. Dette gjøres enklest innenfor administrasjon, men bør også i en viss grad være mulig i selve tjenesteproduksjonen. I en situasjon hvor vi ikke kjenner utformingen av det nye inntektssystemet er ikke de økonomiske gevinstene tydelige nok til at de alene er godt nok argument for en kommunesammenslåing.

De viktigste positive konsekvensene ved en sammenslåing vil være større fagmiljø i hver enkelt tjeneste, tilgang på mer spesialisert kompetanse, større økonomisk fleksibilitet og muligheten til å bli en sterkere regional aktør. På den andre siden vil også sammenslåingen kunne medføre svakere politisk representasjon fra bygdene og en opplevelse av større avstand til politikere og

saksbehandlere. Ulempene ved en sammenslåing kan forebygges gjennom at partiene vektlegger at distriktene skal være godt representert i de besluttende organ, nærdemokratiske tiltak som kan bygges på erfaringene flere av kommunene har høstet via sine lokalutvalg, satsing på digitalisering og lokale servicetorg.

Hvor store de positive og negative konsekvensene av en sammenslåing blir, vil i stor grad påvirkes av hvilke valg kommunene tar i den videre prosessen fram mot en eventuell sammenslåing og i driften av en ny storkommune. Et alternativ er å konkretisere målene via en felles kommuneplan-prosess hvor målet er en omforent plan som grunnlag for sammenslåingen. Med riktig organisering og oppfølging framstår alternativet som et spennende valg med stort potensial som må holdes opp mot de rammebetingelsene som Stortinget trekker opp via nytt inntektssystem.

Politisk ledelse i de 6 kommunene konkluderte i møte 26.august 2015 med at utredningsarbeidet bør følges opp i en ny prosess med de involverte kommunene rundt et intensjonsgrunnlag. Arbeidet må forankres i de respektive kommunestyre og målet bør være utarbeidelse av et intensjonsgrunnlag som kan ligge til grunn for reelle forhandlinger og prosess fram mot endelig beslutning i de seks kommunestyrene innen juni 2016.

3. BAKGRUNN FOR UTREDNINGEN

3.1 Kommunenes utredningsplikt

Helgeland har i overkant av 78 tusen innbyggere og det samlede arealet utgjør 17 960 km². Byene som ligger i regionen er Mo i Rana, Mosjøen, Sandnessjøen og Brønnøysund.

Kommunene på Helgeland har organisert seg i tre ulike regionråd. Sør-Helgeland regionråd omfatter kommunene Sømna, Vevelstad, Vega, Bindal og Brønnøy, Indre Helgeland regionråd omfatter Grane, Hattfjelldal, Hemnes, Nesna, Lurøy og Rana, mens Helgeland regionråd omfatter HALD-kommunene Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Dønna, samt Vefsn, Træna og Rødøy.

Utfordringen med stram økonomi og nye oppgaver har kommunene prøvd å løse i samarbeid med sine naboer og behovet for interkommunalt samarbeid har økt over tid. Træna og Rødøy har i samarbeid med de fire HALD-kommunene, utviklet ulike samarbeidsformer som også inkluderer Vefsn. Lurøy, Nesna, Hemnes og Rana har videre formalisert samarbeid med Hattfjelldal og Grane på flere områder. Ny samarbeidsområder blir formalisert med jevne mellomrom, og de mest aktuelle nå er barnevern og krisesenter. Utfordringene knyttet til dette er at kompetanse og muligheter for styring og kontroll flyttes ut av kommunene samtidig som det er en diskusjon om kvalitet og utgiftsnivå.

Kommunestrukturspørsmålet har stått på dagsorden ved tidligere anledninger uten at man har gått videre med saken. Dette er første gang at spørsmålet om ny kommunestruktur utredes i regi av de seks kommunene på N-Helgeland. To av kommunene – Træna og Rødøy, inngår i Helgeland regionråd mens de fire andre tilhører Indre Helgeland regionråd. Rødøy inngår også i samarbeidsløsninger mot Salten. Det betyr at kommunene deltar i ulike formaliserte tjenestesamarbeid.

Som oppfølging av Stortingets pålagte utredningsplikt i forbindelse med kommunereformen, fattet kommunestyrene i Træna, Rødøy, Lurøy, Nesna, Hemnes og Rana kommune i 2014 vedtak om at de ønsker å få utredet alternativet «Ny kommune på N-Helgeland». For alle kommunene unntatt Rana er dette et av flere alternativ som skal utredes. Flere av kommunestyrene har «nullalternativet» som sitt primære alternativ, men ønsker å få belyst økonomiske og tjenestemessige konsekvenser av at seks kommuner går sammen i en ny regionkommune.

3.2 Andre alternativ kommunene har ønsket å utrede

Alternativene framgår av vedtakene i de respektive kommunestyrene – se **trykt vedlegg 1**.

De fleste av disse er ikke utredet spesielt og det er forventninger om at denne utredningen skal gi et nødvendig kunnskapsgrunnlag for også å kunne vurdere andre alternativ, og spesielt nullalternativet for den enkelte kommune.

Øykommuneprosjektet

Kommunene Værøy, Røst og Træna kontaktet KMD og alle landets øykommuner med ønske om å få utredet særlige utfordringer for øykommuner uten fastlandsforbindelse, som de mente ikke ble besvart i ekspertutvalgets utredninger/rapporter. Kommunene Hasvik, Værøy, Røst, Træna, Leka, Smøla, Solund, Fedje, Kvitsøy, Utsira sendte felles søknad til KMD og fikk positivt svar

Bygdeforskning og Sentio engasjert og formålet med utredningen er å gi innbyggerne et best mulig beslutningsgrunnlag når de skal gi råd i forhold til kommunereformen og spørsmålet om kommunesammenslåing. Prosjektrapporten er tilgjengelig via www.nordhelgeland.no.

Røst-modellen

NIVI-analyse har utredet hvordan et vertskommunesamarbeid for Røst kommune kan framstå som et alternativ til kommunesammenslåing.

4. PROSJEKTPLAN OG METODE

4.1 Prosjektplan kommuneutredning

Mål for utredningsarbeidet:

- Utrede en sammenslåing av kommunene Nesna, Hemnes, Rødøy, Lurøy, Træna og Rana til en regionkommune.

Organisering av utredningsarbeidet:

- Styringsgruppa for utredningen nedsettes av politisk nivå i de respektive kommuner.
- Rådmennene i de respektive kommuner utgjør en utredningsgruppe med det faglige ansvaret for utredningen.
- Det engasjeres en prosjektleder snarest med relevant kompetanse og erfaring for gjennomføring av utredningsarbeidet.
- Utredningsgruppa og prosjektleder informerer om arbeidet i IHR møtene.
- Rana kommune står som søker på skjønnsmidler fra fylkesmannen og tar arbeidsgiveransvar for prosjektleder.
- Administrative faggrupper kan etableres etter behov innen sine ansvarsområder.

Utrednings-/prosjektgruppe:

- Rådmann Thore Hopperstad, Træna
- Rådmann Kitt Grønningsæter, Rødøy
- Rådmann Karl-Anton Swensen, Lurøy
- Rådmann Geir Sakariassen, Nesna
- Rådmann Amund Eriksen, Hemnes - leder
- Rådmann Robert Pettersen, Rana

Prosjektledelse: Ole Petter Rundhaug, ass. rådmann i Rana

Utredningsarbeidet koordineres mellom prosjektlederne for «Vefsn-alternativet» og «Ny kommune på N-Helgeland». Lokale styringsgrupper i den enkelte kommune – formannskap/gruppeledere.

Innbyggernes medvirkning:

Innbyggerne inviteres tidlig til å komme med innspill om sine synspunkter og forventninger til kommunereformen når det gjelder f. eks. kapasitet og kvalitet på tjenestene, medvirkning og politisk innflytelse og lokal identitet. Det legges opp til spesiell involvering av de unge i kommunene (ungdomsråd, sosiale medier).

Ansattes medvirkning:

Det etableres et samarbeid med de tillitsvalgte om et informasjons- og diskusjonsforum for de ansatte i kommunene på et tidlig stadium i prosjektet.

Utredningsoppdrag:

Framskaffe best mulig faktagrunnlag som utgangspunkt for innbygger-involvering og videre politisk prosess. Gjennomføres innen 1. september 2015.

Sammenligningsgrunnlag: 0-alternativet (uendret struktur).

Struktur på utredning:

Utredningen struktureres etter følgende hovedtema ut fra kommunenes ulike roller og oppgaver:

a) Kommunen som tjenesteyter

Kvalitet på tjenestene, effektiv ressursbruk og likeverdighet.

b) Kommunens utøvelse av myndighet og kontroll

Habilitet, likebehandling, rettssikkerhet, forutsigbarhet og innsyn

c) Kommunen som samfunnsutvikler

Helhetlig areal- og transportplanlegging, næringsutvikling og miljøpolitikk.
Lokalpolitikernes roller og handlingsrom. Samfunnsdialog og sentral påvirkningskraft.

d) Kommunen og lokaldemokratiet

Effektiv lokalpolitisk styring, aktiv lokalpolitikk, nærhet, medvirkning og synlighet

I regjeringens melding anbefales bestemte kriterier som grunnlag for å vurdere kommunenes oppgaveløsning i dag og for å vurdere en framtidig kommunestruktur. Utredningen skal synliggjøre effekter på følgende kriterier ved en sammenslåing:

Kapasitet, kompetanse, distanse, produksjon, soliditet, valgfrihet, samfunnsutvikling, politisk deltakelse, politisk styring, identitet, oppgaveportefølje og rammestyring.

• Delmål 1 - Kartlegge driftsmessige, økonomiske og kvalitetsmessig status i kommunene og vurdere på bakgrunn av dette konsekvensene av en sammenslåing:

En endring av kommunegrensene er en langsiktig sak, slik at hovedfokus i utredningen må være på de langsiktige virkningene av eventuelle strukturendringer.

Grunnlagsdata innhentes på relevante områder:

- Økonomiske forhold, f.eks. disposisjonsfond, frie inntekter, pensjon, lånegjeld og etterslep på investeringer og vedlikehold
- Organisering og styring, for eksempel plan, systemer, administrative ressurser – herunder egenadministrasjon.
- Kvalitet og resultat i tjenesteproduksjonen, brukertilfredshet

Kartlegging av sysselsetting, næringsstruktur, pendlingsmønster, befolkningsutvikling, flyttestrømmer, utdanningsnivå m.m. kartlegges. Det foretas på grunnlag av dette en analyse av regionkommunen som en bo- og arbeidsmarkedsregion. Kartleggingsarbeidet i Byregionprogrammet for Rana-regionen benyttes så langt det er relevant.

Det gjennomføres en sammenligning med dagens struktur og evt. andre alternativer.

Analyse av de respektive kommuners sterke og svake sider og hvordan dette vil kunne påvirke de andre kommunene ved en sammenslåing.

I tillegg vil det være behov for å se kommunenes oppgaver og fremtidige struktur i lys av rammebetingelser som frie inntekter, sysselsetning og næringsutvikling, demografi, geografiske forhold mm.

• Delmål 2 – vurdere behovet for og omfanget av lokal tilstedeværelse med kompetanse og tjenester i forhold til avstand til kommunesenter:

Det foretas en egen kartlegging og analyse av de spesielle utfordringene som er knyttet til kommunikasjon og avstandsulemper i kyst- og øykommuner. Informasjon hentes bl.a. fra øy-kommuneprosjektet.

Sammenholde prosjektet med kommunestruktur i andre europeiske land.

• **Delmål 3 – kartlegge og vurdere omfanget av og mulighetene som ligger i ulike samarbeidsformer:**

Sammenligne og vurdere samarbeidsalternativer ut fra relevant forskning og erfaring.

• **Delmål 4 - vurdere usikkerheten og risikoen med ulike alternativ som skyldes de ukjente faktorene som har betydning for framtidens kommuner:**

Identifisere og analysere risikofaktorer som evt. tvangssammenslåing, endringer i inntektssystemet og oppgaveporteføljen - samt frie inntekter og skatteordningene.

Prosjektplan kommuneutredning, bakgrunnsmateriale

En del av utredningsarbeidet er av generell og prinsipiell karakter og vil dermed ha overføringsverdi til parallelle utredningsprosesser. Erfaringer fra utredningen av «Vefsn-alternativet» vurderes.

Dette gjelder bl.a.:

- kjente og mulige uavklarte rammebetingelser ved en sammenslåing
- forskning på kommunesektoren
- erfaringsmateriale fra tidligere sammenslåingsprosesser
- behovet for og omfanget av lokal tilstedeværelse med kompetanse og tjenester i forhold til avstand

• I arbeidet vil Ekspertutvalgets utredning (des. 2014), melding om nye oppgaver (vår 2015), grunnlagsdata fra KMD og SSB samt diverse eksisterende forskning (for eksempel på lokaldemokrati) og pågående utredninger i andre kommuner være sentrale utover kommunenes egne data og innspill. Det forutsettes at alle kommunene stiller relevant materiale/ressurser til disposisjon ved behov fra prosjektet.

Prosjektplan kommuneutredning, fremdriftsplan

- Reformperioden vil vare fram til nasjonale vedtak om sammenslåing er fattet, innen 1. januar 2018. Kommunene selv skal fatte vedtak innen 1. halvår 2016.
- *Stortingsmelding om oppgaver ventes vår 2015

4.2 Valg av metode

Utredningsarbeidet har vært organisert med innspill fra kommunene i 2 faser:

- Hver kommune har gitt kvalitative innspill til utredningsarbeidet gjennom å besvare spørsmål utformet av prosjektleiden.
- Innspill er gitt i 2 omganger:
 - **Fase 1** – spørsmål knyttet til dagens situasjon i kommunen – **frist 8.juni 2015**

- **Fase 2** – spørsmål knyttet til et framtidsbilde 15-20 år fram i tid med grunnlag i et sammenstilt faktagrunnlag fra prosjektledelsen som sendes ut før ferien – **frist 14.august 2015**

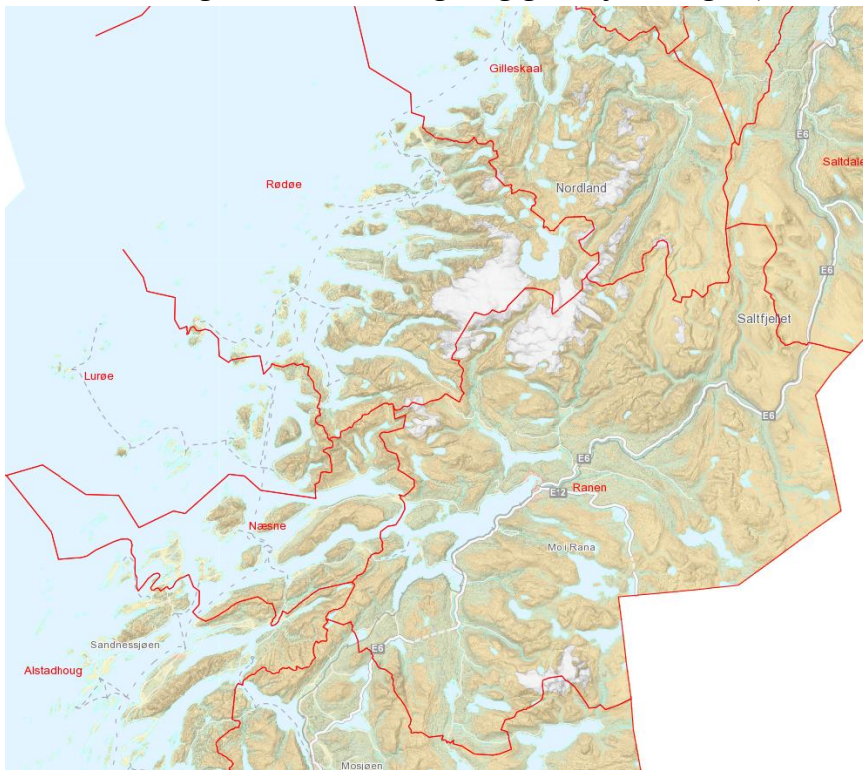
Utformingen av dette kommuneoppdraget er nærmere spesifisert i **trykt vedlegg 2**.

5. HISTORIKK OG STATUS KOMMUNESTRUKTUR

Som grunnlag for å vurdere hvorvidt det skal gjennomføres en kommunesammenslåing eller ikke, kan det også være fornuftig å se på kommunesammenslåing i et historisk perspektiv, og hvilke nasjonale føringer som gjør seg gjeldene i dag. Gjennomgangen baserer seg i stor grad på en utredning om kommune- og forvaltningsgrenser foretatt av Telemarksforskning (Brandtzæg 2013).

5.1 Sentrale utviklingstrekk

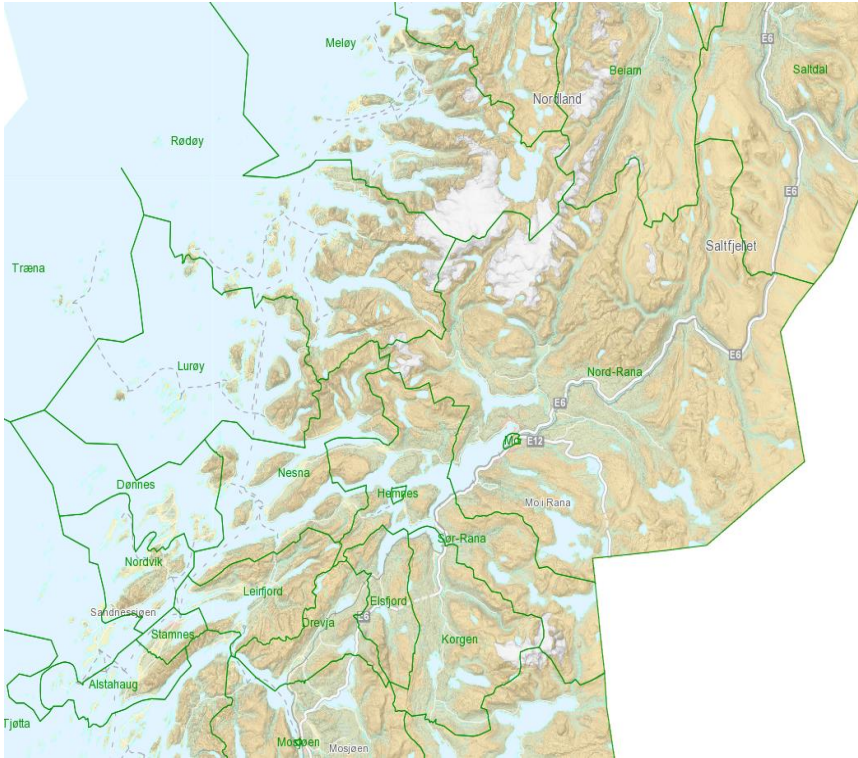
Utviklingstrekk knyttet til dagens kommunestruktur er beskrevet i ulike offentlige dokumenter, bl.a. i NOU 1992:15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forvandring og i St.meld. nr. 32 (1994-95) Kommune og fylkesinndelingen. Dagens kommunestruktur har røtter tilbake til *innføringen av formannskapsloven i 1837. I 1838 var det 392 by- og herredskommuner i Norge.* Dette er det laveste antallet kommuner Norge har hatt. Inndelingen ble den gangen basert på en kirkelig inndeling, med prestegjeldet som en grunnleggende enhet. Dette medførte store kommuner etter datidens kommunikasjoner og bosetting, og det har i ettertid foregått både kommunedelinger, -sammenslåinger og grensejusteringer (Jukvam1999).



Fram til 1930 forgikk det en omfattende oppdeling av herredskommuner som ble etablert i 1838, og kommunetallet ble nesten fordoblet fra 392 til 747 kommuner. I vårt område ble Nord-Rana, Mo, Hemnes, Sør-Rana, Korgen og Elsfjord nye kommuner innenfor det tidligere Ranen formannskapsdistrikt. Fra Næsnen ble Dønna og Nesna skilt ut som egne kommuner. Formannskapsdistriktet Lurøen ble fra samme tidspunkt Lurøy kommune og Meløy og Rødøy

kommune utgikk fra Rødøe formannskapsdistrikt. Fra 1930 til 1957 var antallet kommuner relativt stabilt.

Figur: Formannskapsdistrikt på Helgeland 1838



Figur: Kommunestruktur 1930 – 1964

Perioden 1958 til 1967 er preget av kommuneinndelingsreformen i kjølvannet av Scheikomiteéns arbeid. Denne reformen resulterte i at landet fikk 290 færre kommuner.

I henhold til NOU 1989:16 var målet å skape kommuner som *"som kunne legge forholdene til rette for den best mulige utvikling av næringslivet, som skaper stabilitet i den kommunale økonomi, gir en geografisk naturlig skatteutjevning, kvalitetsbygging av forvaltningsapparatet og den best mulige rasjonalisering av forvaltningen"*. Man ønsket bl.a. kommuner som var store nok til å drive planleggings- og utviklingsarbeid og som kunne være et redskap i arbeidet med å bygge velferdsstaten, bl.a. knyttet til innføringen av ungdomsskolen.

Perioden 1968-1974 kjennetegnes av etterdønninger etter Scheikomiteén ved at det ble foretatt enkelte byutvidelser som ikke ble avklart gjennom komitééns arbeid. Kommunetallet ble redusert med 11 kommuner, og 10 av disse var omegnskommuner til byer. Følgende byer fikk byutvidelse: Sandefjord, Ålesund og Bodø i 1968, Grimstad i 1971, Bergen i 1972 og Narvik i 1974.

Perioden 1974-1977 er den eneste etter 1930 som domineres av kommunedelinger. Delingssakene var en motreaksjon i kommuner som var berørt av sammenslutninger som følge av Scheikomiteén. Tallaksenutvalget (NOU 1974:14) vurderte 21 delingssaker, hvorav 10 saker fikk medhold til deling. I 1976 og 1977 ble det skilt ut 11 nye enheter.

Perioden 1978-1994 preges av byutvidelser for de såkalte «inneklemt» byer. Disse ble behandlet av Buvikutvalget i to omganger (NOU 1986:7 og NOU 1989:16). Resultatet av Stortingets vurdering ble byutvidelser i alle de åtte vurderte byområdene. Samlet fikk vi 19 færre kommuner. I 1988 fikk byene Larvik, Tønsberg og Horten byutvidelser. I 1992 kom byene Sarpsborg, Hamar, Arendal og Hammerfest. Fra 1.1.94 ble kommunesammenslåingen rundt Fredrikstad gjennomført. Etter denne prosessen hadde vi da 435 kommuner i Norge.

5.2 Christiansen-utvalget

Christiansen-utvalget ble oppnevnt i 1989 med mandat til å evaluere kommune- og fylkesinndelingen, og vurdere nye inndelingsprinsipper. Utvalget avga sin utredning (NOU 1992:15) våren 1992 og konkluderte med at det var behov for en gjennomgang av kommune- og fylkesinndelingen på mer generelt grunnlag. Utvalget la i sine begrunnelser stor vekt på de store endringene som hadde skjedd i oppgaver og geografiske forutsetninger siden forrige sammenslåingsreform. Det ble bl.a. vist til at befolkningsutviklingen og endringene i arbeidsmarked, sysselsetting, kommunikasjoner og bosettingsmønster hadde medført store variasjoner i kommunenes befolkningsgrunnlag internt i fylker og mellom landsdeler. Bykommuner og omegnskommuner hadde opplevd økning i folketallet, mens de minste kommunene hadde opplevd nedgang. Utvalget pekte på at de minste kommunene hadde problemer med å innfri alle kravene som stilles til kommunene, bl.a. som følge av manglede kapasitet og kompetanse knyttet til små og sårbare fagmiljøer. På den annen side ble det vist til at man hadde fått en rekke flerkommunale byområder der kommunegrensene deler opp større tettsteder og sammenhengende utbyggingsområder. Videre ble det pekt på at kommunikasjonsutbyggingen og endringer i bosettingsmønsteret hadde medført et stort antall uhensiktsmessige avgrensninger av de eksisterende kommuner. Utviklingen hadde medført at en stadig større andel av landets befolkning bodde i byer og tettsteder. Bolig-, tjeneste- og arbeidsmarkedsområder hadde vokst i antall innbyggere og i utstrekning.

Utvalget konkluderte med at dette var en utfordring som berørte et flertall av kommunene. Det ble også konkludert med at de framtidige endringene i befolknings- og bosettingsmønstrene de fleste steder ville komme til å forsterke ubalansen mellom små og store kommuner.

Oppgavefordelingen og dagens kommune- og fylkesinndeling bygger på det såkalte *generalistkommunesystemet*. Dette innebærer at alle kommuner og fylkeskommuner har ansvaret for det samme brede spekter av oppgaver, og det forventes at disse oppgavene ivaretas på en forsvarlig måte. Uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur eller andre kjennetegn, skal kommuner og fylkeskommuner fylle de samme funksjonene knyttet til dimensjonene demokrati, tjenesteproduksjon, rettsikkerhet og lokale utviklingsoppgaver. Oppgavefordelingen og inndelingen kan betraktes som rammebetingelser for generalistkommunesystemet og kommunenes og fylkeskommunenes evne til å oppfylle det såkalte generalistkommunekravet. Christiansenutvalget viste til at de store samfunnsmessige endringene som hadde skjedd siden forrige inndelingsreform, hadde bidratt til å sette generalistkommunesystemet under press.

5.3 Frivillighetslinja

Våren 1995 la daværende regjering frem St.meld. nr. 32 (1994-95) Kommune- og fylkesinndelingen med forslag til reformer i kommune- og fylkesinndelingen. Før behandlingen av ovennevnte stortingsmelding fattet imidlertid Stortinget i juni 1995 følgende vedtak: ”Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at framtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret eller innbyggerne i en folkeavstemning har gått imot kommunesammenslåinger.”

Dette er bakgrunnen for den såkalte *frivillighetslinja* som har ligget til grunn for eventuelle strukturendringer helt fram til i dag. Siden frivillighetslinja ble vedtatt, har det fram til i dag bare vært gjennomført sju kommunesammenslåinger: Våle og Ramnes i 2001, Bodø og Skjerstad i 2005, Ølen og Vindafjord i 2006, Aure og Tustna i 2006, Kristiansund og Frei i 2008, Mosvik og Inderøy i 2012 og Harstad og Bjarkøy i 2013.

Sammenslåingene mellom Våle og Ramnes, Ølen og Vindafjord, Aure og Tustna kan karakteriseres som likeverdige sammenslåinger der målet var å gå sammen for å skape en sterkere og mer slagkraftig enhet. Sammenslåingene mellom Bodø og Skjerstad, Mosvik og Inderøy og Harstad og Bjarkøy var i større grad en innlemmelse av en liten kommune i en «stor», og motivasjonen har gjerne vært at den minste kommunen har hatt utfordringer knyttet til befolkningsnedgang, små og sårbare fagmiljøer og svak økonomi.

Sammenslåingen av Kristiansund og Frei er den sammenslåingen som i størst grad er motivert ut fra voksesmerter og utviklingsutfordringer i byområder. Kristiansund og Frei utgjorde en sentral del av et felles bo- og arbeidsmarked som ble delt av en kommunegrense. For Kristiansund var det et stort problem at man manglet ledige arealer for utvidelse av nærings- og boligområdene. Dette resulterte i at boligarealer ble regulert til industriformål og friarealer til boligformål.

Arealsituasjonen var såpass krevende at næringsaktører truet med å flytte dersom man ikke fant løsninger på situasjon. Etter hvert ble utviklingen slik at folk som ønsket å flytte til Kristiansund bosatte seg i Frei, noe som førte til at innbyggertallet gikk ned i Kristiansund, mens det økte i Frei. Sammenslåingen ble således sett som viktig for å kunne opprettholde og videreutvikle Kristiansund som regionsenter.

De fleste frivillige sammenslåingene etter at frivillighetslinjen ble innført, har blitt avgjort ved folkeavstemninger, i noen tilfeller bare i den minste kommunen. I de fleste tilfeller har det vært ja-flertall med knappst mulig margin. I Ramnes var det f.eks. et ja-flertall med ti stemmers overvekt og i Skjerstad var den kun to stemmers overvekt. Dette viser at frivillighetslinja er krevende dersom man ønsker større og raskere endringer av kommunestrukturen over hele landet.

6. FRAMTIDENS KOMMUNESTRUKTUR

6.1 Nasjonalt prosjekt i 2003 igangsatte en del prosesser

I perioden der frivillighetslinja har preget nasjonal politikk, har det også vært gjennomført et større nasjonalt prosjekt for å få vurdert en hensiktsmessig framtidig kommunestruktur. Høsten 2003 inngikk Kommunenes Sentralforbund (KS) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) et

samarbeid hvor kommunene ble utfordret til å debattere kommunestruktur og rammebetingelser knyttet til struktur som virkemiddel for kommune-utvikling. På bakgrunn av dette skulle de peke på eventuelle behov for nødvendige endringer. I henhold til sluttrapporten fra den sentrale koordineringsgruppa for prosjektet (KS og KRD 2005), var utgangspunktet for prosjektet at kommunene skulle vurdere betydningen av egen kommuneinndeling og rammebetingelser knyttet til kommunestrukturen i forhold til mål om å:

- utvikle funksjonelle og levedyktige lokalsamfunn
- yte gode og effektive tjenester til innbyggerne gi innbyggerne gode muligheter for demokratisk deltakelse
- sikre innbyggernes rettssikkerhet

I noen regioner ble det startet et arbeid som en har bygd videre på i det pågående utredningsarbeid. Fra vår region er vi ikke kjent med utredninger og konklusjoner av betydning for alternativet «Ny kommune på N-Helgeland». Dette gjør utredningsarbeidet på Nord-Helgeland spesielt utfordrende.

I oppsummeringen av prosjektet viser koordineringsgruppa til at kommunene selv skisserte et omfattende behov for endringer dersom de på sikt skulle kunne levere gode tjenester, utvikle livskraftige og gode lokalsamfunn, samhandle aktivt med næringslivet og frivillig sektor, og slik sett ha legitimitet overfor innbyggerne. Samtidig uttrykte kommunene et udelt ønske om større grad av kommunalt selvstyre og handlingsrom for å kunne gi innbyggerne gode tjenester tilpasset lokale forhold og utfordringer. Samlet sett var det 25 % av kommunene som anså gjeldende kommunestruktur som tilfredsstillende, mens 53 % ønsket forpliktende samarbeidsløsninger. 21 % ønsket å utrede sammenslåingsalternativet.

Dette innebar at ca. 75 % av kommunene så for seg andre inndelingsalternativer eller samarbeidsmønstre i framtiden. I etterkant av prosjektet var det nærmere 40 kommuner som i løpet av våren og sommeren 2005 søkte om utredningsmidler for å vurdere konkrete sammenslåingsalternativer. Ingen av disse utredningene resulterte i kommunesammenslåinger. De sammenslåingene som er gjennomført under frivillighetslinja er gjennomført uavhengig av samarbeidsprosjektet til KS og KRD. Som grunnlag for koordineringsgruppas diskusjon om mulige framtidige modeller for kommunestrukturen, ble følgende modeller lagt til grunn:

- etablering av færre og større kommuner
- videreføring av status quo
- ytterligere og mer forpliktende interkommunalt samarbeid
- oppgavedifferensiering mellom kommunene

Her er det viktig å være oppmerksom på at modellen med oppgavedifferensiering innebærer et brudd på generalistkommuneprinsippet. Dette kan også være tilfellet ved tilrettelegging av samarbeidsmodeller som innebærer omfattende overføring av makt og myndighet til samarbeidskommuner.

På bakgrunn av diskusjonene i kommunene og vurderingen av aktuelle utviklingsscenarier konkluderte koordineringsgruppa med følgende oppsummering:

1. *"Dagens kommunestruktur vil kunne svekke prinsippet om at kommunene skal være likeverdige (generalistkommuner), dersom kommunene skal ha et større ansvar for velferdspolitikken.*
2. *Et utstrakt og omfattende interkommunalt samarbeid kan løse mange utfordringer, men vil samtidig kunne bidra til å svekke lokaldemokrati og kommunenes handlekraft.*
3. *Frivillighetslinja krever sterke insentiver dersom endring i kommunestrukturen er ønskelig."*

6.2 Dagens situasjon

I ettertid kan man si at alternativet med status quo er det som har blitt videreført samtidig som kommunene har fått nye oppgaver og økte krav til sine tjenester. I den forbindelse er det lagt bedre til rette for at kommunene skal kunne etablere interkommunale samarbeid. Fra 1.1.2007 kom en ny bestemmelse i kommuneloven (§ 28) som gir anledning til etablering av vertskommunesamarbeid med overføring av myndighet fra en annen kommune. Dette har bl.a. åpnet for etablering av interkommunale barnevern, og det er nå registrert rundt 50 slike samarbeid. I tillegg har også den såkalte samkommunemodellen blitt lovfestet som en mer forpliktende samarbeidsform, men denne modellen er det bare et fåtall kommuner som har tatt i bruk. Det økte omfanget av kommunal selskapsorganisering og etablering av ulike former for interkommunalt samarbeid, har ytterligere bidratt til å synliggjøre de demokratiske utfordringene knyttet til slike løsninger. I den forbindelse har det vært økt fokus på utarbeidelse av eierskapsmeldinger i kommunene som grunnlag for bedre styring av selskaper og interkommunale samarbeid (Brandtzæg et al. 2009).

Det har vært gjennomført et stort antall utredninger av fordeler og ulemper med konkrete kommunesammenslåinger de senere årene, men den lokale motstanden har vært stor. Spesielt er motstanden stor i mindre kommuner og kommuner som ikke vil få kommunesenteret ved en kommunesammenslåing.

Årsaker som i større eller mindre grad synes å bli trukket fram for å begrunne at det ikke blir noen sammenslåing, er:

- usikkerhet om hva en sammenslåing vil innebære
- kulturelle forskjeller og historiske motsetninger
- forskjeller i forhold til økonomi og tjenestetilbud
- forskjeller i politiske prioriteringer
- forskjeller i størrelse og dermed mindre demokratisk påvirkningskraft i en større kommune
- svekkelse av kommunegrensens betydning som ramme for felleskap og identitet
- redusert nærhet til innbyggerne og mindre muligheter for å utnytte smådriftsfordeler
- frykt for sentralisering
- usikkerhet om gevinster og hvem som stikker av med disse

Det klart at mange av vurderingene knyttet til en eventuell kommunesammenslåing kan være vanskelige, og disse dreier seg bl.a. om forskjeller mellom kommunene, usikkerhet for hva en

sammenslåing vil innebære og frykt for å miste noe. For de kommunene som har lykket med frivillige sammenslåinger, viser undersøkelser at man har hatt gode og involverende prosesser som tydeliggjør utfordringene som kommunene står overfor. Samtidig har man vært tydelig på hva man ønsker å oppnå. Innbyggerdialogen er av avgjørende betydning i slike prosesser (Bolkesjø og Brandtzæg 2005).

Det er et faktum at frivillighetslinja har resultert i få sammenslåinger. Det interkommunale samarbeidet har økt, men det er grenser for hvor langt det er hensiktsmessig å utvikle dette før samarbeidsulempene blir for store. Flere politiske partier har gitt klart uttrykk for at det er behov for større og mer robuste kommuner, og dette er lagt til grunn for Solberg-regjeringens og Stortingets forslag til kommunereform.

6.3 St.melding nr. 14 (2015) om nye oppgaver

Regjeringen legger i stortingsmeldingen om nye oppgaver for kommunene opp til at generalist-kommunesystemet fortsatt skal være hovedmodellen for kommunesektoren, og at nye oppgaver som hovedregel skal overføres til alle kommuner. Regjeringen mente imidlertid at det vil kunne være gevinster å hente på å gi enkelte nye oppgaver, som videregående opplæring og kollektivtransport, kun til de største kommunene.

Regjeringen har satt i gang en rekke prosesser som berører ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene, men som ikke nødvendigvis følger kommuneformens tidsløp. Dette gjelder:

- oppgave- og finansieringsansvaret i barnevernet
- utredning av familieverntjenesten med sikte på overføring av ansvaret til kommunene
- oppgaver på politiområdet
- ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene for det offentlige vegnettet
- stortingsmelding om primærhelsetjenesten
- opptrappingsplaner for henholdsvis rusfeltet og rehabiliteringsfeltet
- finansieringsansvaret for pasienttransport
- reformarbeid knyttet til pleiepenger
- hjelpestønad og omsorgslønn
- forenkling av utmarksforvaltningen
- utviklingsavtaler på planområdet
- forenkling av plandelen i plan- og bygningsloven,
- konsesjonsbehandling av mikro-, mini og småkraftverk
- endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag og vannscooterregelverket

Regjeringen la frem en stortingsmelding vinteren 2015 om nye oppgaver til kommunene knyttet til kommunereformen. Det legges opp til at det i første halvår 2017 kommer en ny stortingsmelding, som omhandler struktur for kommuner og endelig behandling av oppgaver til kommunal sektor. Det er også varslet at det kommer en stortingsmelding våren 2016 om fylkeskommunens og fylkesmannens struktur og oppgaver. Stortinget behandlet stortingsmeldingen i juni 2015. De viktigste konklusjonene i stortingsbehandlingen er:

Generelt

Generalistkommuneprinsippet ligger fast som hovedregel for kommunesektoren. Stortingsflertallet er samtidig opptatt av å unngå ujevn kvalitet på offentlige tjenester som følge av for store ulikheter i kompetanse, inntekter og andre lokale ressurser. Interkommunalt samarbeid kan være fordelaktig for kommunene både når det gjelder økonomi og tjenestekvalitet, men gir utfordringer når det gjelder styring og kontroll. Et for stort omfang av interkommunale samarbeid bidrar til uthuling og forvitring av kommunene.

Flertallet mener derfor at omfanget av interkommunalt samarbeid må begrenses, og mener at kommuner som ikke er i stand til å utføre sine lovpålagte oppgaver, bør slå seg sammen med aktuelle nabokommuner, og dermed sikre bedre folkevalgt styring i en større kommune. Flertallet støtter forslaget om at det skal utredes en hjemmel som avklarer hvordan man gjennom pålagt samarbeid skal sikre tjenestekvalitet og rettssikkerhet for innbyggerne i tilfeller der en kommune ikke kan ivareta dette ansvaret.

Videregående opplæring

Ansvaret for videregående opplæring skal fortsatt ligge på regionalt folkevalgt nivå.

Stortingsflertallet viser til gjeldende forsøkslov der regjeringen kan vurdere slike forsøk der det er godtgjort at alle berørte elever blir minst like godt eller bedre ivaretatt enn før. Adgangen til å gjennomføre forsøk utvides ikke med dette, og vil være i tråd med slik forsøksordningen er blitt praktisert de siste ti årene.

Kollektivtransport

Ansvaret for kollektivtrafikken skal fortsatt som hovedregel ligge på det regionale folkevalgte nivå. Ansvaret for kollektivtrafikken kan overføres til større kommuner på de vilkår som skisseres i meldingen, og forutsatt at det inngås et samarbeid/ partnerskap med det øvrige fylket/regionen om å sikre et helhetlig kollektivtilbud i regionen.

Oppgaver som stortingsflertallet går inn for å overføre til kommunene:

- Barnevernet
- Konesjonsbehandling av mikro-, mini og småkraftverk
- Habilitering og rehabilitering
- Psykisk helse – distriktpsikiatriske sentre
- Klima- og miljøforvaltning
- Tilskudd til frivilligsentraler
- Tannhelsetjeneste
- Notarius oppgaver
- Adresse- og skiltpolitikk
- Tilskuddsordning til etablering i egen bolig og tilpasning av bolig
- Helhetlig miljøgebyr
- Skoleskyss

Regionalt folkevalgt nivå

Stortingsflertallet mener at hovedprinsippene som må ligge til grunn for oppgavefordelingen mellom statlig, regional og kommunal sektor, er at oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå, at staten bør ta seg av oppgaver som skal gjennomføres likeartet over hele landet, og at oppgaver som forutsetter lokalt kjennskap og initiativ bør delegeres til region- eller kommunenivå. Flertallet slår fast at det skal være tre folkevalgte nivå. Utgangspunktet er at oppgaver og ansvar som legges til regionnivået i hovedsak er relatert til rollen som regional aktør for samfunnsutvikling. Dette vil også omfatte innbyggerrettet tjenesteproduksjon.

Oppgaver til nye storkommuner videregående skoler og kollektivtrafikk

Regjeringen setter som krav for å overta ansvaret for kollektivtrafikk at kommunen må omfatte en felles geografisk bolig- arbeids- og serviceregion som har tilstrekkelig markedsgrunnlag til å gi befolkningen et ønsket kollektivtilbud innenfor en samfunnsøkonomisk akseptabel kostnad. Den samme vurderingen gjelder regjeringens opplegg for forsøksordning om overtakelse av videregående skoler. Sammenhengende læringsløp 0–19 år er det sterkeste argumentet for at ansvaret bør ligge på ett sted. Et helhetlig perspektiv rundt opplæring 0–19 år innen en organisasjon ville være en fordel også når en ser på levekårsutfordringen for regionen. Det er stor usikkerhet om varige løsninger etter forsøksperioden. I tillegg til utfordringene på gjennomføringen, vurderes derfor dette som lite hensiktsmessig.

Behovet for interkommunalt samarbeid

Et av regjeringens mål med kommunereformen er å redusere behovet for interkommunalt samarbeid, og gi tilbake ledelsen fra styrer til kommunestyret/bystyret. Behovet for interkommunalt samarbeid i fremtiden vil være knyttet til størrelsen på de nye kommunene, fremtidig etterspørsel etter tjenester og nye oppgaver. Så lenge det er flere kommuner i en felles bo- og arbeidsregion vil det være behov for interkommunalt samarbeid. Etter gjennomført reform vil det være naturlig å gå gjennom de ulike samarbeidene i regionen og vurdere hensiktsmessighet av ny kommunestruktur og omkostninger. Avhengig av hvilken modell som velges i knutepunktet, må en vurdere behovet og retningen på nytt samarbeid. Det kan være aktuelt å vurdere behovet for et større utviklingsperspektiv på de oppgavene som det må samarbeides om, samt behov for å utvide deler av samarbeidet, for eksempel innen tilrettelegging for vekst og verdiskaping, til å omfatte større deler av en fremtidig utvidet bo- og arbeidsregion.

6.4 Kommunale tjenester som leveres lokalt uavhengig av kommunestruktur

En av fordelene med mange kommuner er nærheten til brukerne og kort reisevei til kommuneadministrasjonen. I kommunene er det barnehage, grunnskole, lokale helsesenter og pleie og omsorg som utgjør de mest ressurskrevende tjenestene. Mellom 60 % og 75 % av antall årsverk og kommunens totalbudsjett går til disse sektorene. Mange av tjenestene innen disse sektorene vil uavhengig av kommunereformen fortsatt bli levert lokalt i innbyggernes nærmiljø. En rekke av de tradisjonelle tjenestene som har blitt utført fra rådhuset, har i stor grad blitt digitale tjenester, tilgjengelige via internett. Et eksempel på dette er byggesaksbehandling. I en stor kommune kan det være aktuelt å ha kommunedelsorganisering hvor en del tjenester administreres lokalt og knyttes til lokale servicesentre. Dette kan også gjelde sentrale oppgaver for hele

kommunen, men som lokaliseres lokalt. Det kan være mulig å samle administrative tjenester og lokalisere disse utenfor rådhuset. Ulike former for nærdemokrati er det skrevet mer om i kapittel 5.

6.5 Konsekvenser for andre aktører og institusjoner

Flere statlige institusjoner som NAV, Politiet og Skatteetaten opererer med forskjellige grenser for sine forvaltningsområder. Dette må endres ved kommunesammenslutning. Videre vil oppgaveendringer som følge av kommunereformen påvirke forholdet mellom kommunene og fylkeskommunen. Den norske kirke og andre trossamfunn har også organisert seg med egne inndelinger som vil bli påvirket av kommunesammenslutninger. Dette gjelder også kirkelig fellesråd og kirkevergene.

7. BEFOLKNING

7.1 Folketall og befolkningsutvikling

Blant kommunene som inngår i utredningen, er det Rana og Hemnes som er de 2 største med en befolkning på henholdsvis 4 528 og 26 078 innbyggere per 1. januar 2015 (jf. Tabell 2). Træna er den minste kommunen med 486 innbyggere. Nesna og Lurøy har omtrent samme innbyggertall mens Rødøy er nest minst med 1269 innbyggere. Fire av kommunene er berettiget til å få småkommunetilskudd.

Folkemengde 1. januar 1971-2015 i kommunene

	1972	1980	1986	1990	1995	2000	2005	2010	2015
1828 Nesna	1824	1873	1832	1810	1795	1882	1801	1786	1871
1832 Hemnes	5097	4957	4935	4821	4847	4689	4566	4584	4528
1833 Rana	26154	25878	25219	24646	25150	25255	25320	25282	26078
1834 Lurøy	2650	2546	2435	2265	2189	2107	2028	1900	1917
1835 Træna	569	592	537	529	497	466	444	489	486
1836 Rødøy	2158	1909	1893	1743	1670	1570	1443	1281	1269
Sum kommuner	38452	37755	36851	35814	36148	35969	35602	35322	36149

Tabell 2: Samlet folkemengde 1972-2015, SSB

Nesna er den eneste kommunen som har hatt noe vekst hvis vi ser på hele perioden 1972-2015 – om lag 2,5%. Rana har hatt 5,8% i vekst hvis vi ser på perioden 1990-2015, tilnærmet uendret befolkning hvis vi ser hele perioden under ett. Hemnes som nest største kommune har mistet ca. 11% av sine innbyggere siden 1972. Det er de minste kommunene som hatt den svakeste utviklingen i denne perioden og av disse har Rødøy tapt ca. 41 % av befolkningen, Lurøy ca. 27% og Træna ca. 14%. En merker seg at Træna har hatt en positiv utvikling etter år 2000.

Tabell 2 viser også at de seks kommunene samlet sett har mistet 6% av befolkningen tilsvarende 2303 innbyggere siden 1972 samtidig som folketallet samlet for regionen har holdt seg stabilt i perioden 1995-2015. Det vil si at det kun er Træna, Nesna og Rana som har fått del i den relativt kraftige befolkningsveksten som har skjedd på landsbasis i den samme perioden.

Folkemengde 1. januar – fødte og døde – fødselsoverskudd 2005-2014 (SSB)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1828 Nesna	-1	-13	-1	-6	0	1	-7	1	-4	-3
1832 Hemnes	-5	3	-1	-5	14	-2	-5	-11	-13	-7
1833 Rana	53	54	37	38	38	68	38	19	25	43
1834 Lurøy	-20	-3	-5	-14	-6	9	3	3	4	-6
1835 Træna	-8	-2	3	-3	1	-1	4	-3	-5	-5
1836 Rødøy	-5	-10	6	-7	-7	-7	1	0	-2	-6
Sum kommuner	14	29	39	3	40	68	34	9	5	16

I 2014 var det kun Rana som hadde et fødselsoverskudd og samlet for alle kommunene er det synkende. Dersom vi ser nærmere på årsakene til befolkningsendringene, ser vi at de seks kommunene samlet sett har hatt en vedvarende og sterk netto utflytting til andre områder i Norge. Det som har stoppet befolkningsnedgangen, er økt innvandring. Fødselsoverskuddet ligger rundt null, og har bidratt lite til befolkningsendringene.

Netto innvandring til kommunene 2005-2014 (SSB)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1828 Nesna	23	27	29	33	92	60	57	70	84	101
1832 Hemnes	7	10	14	32	27	27	16	31	6	17
1833 Rana	43	29	65	163	48	98	125	156	183	146
1834 Lurøy	1	3	11	23	17	17	23	5	14	10
1835 Træna	15	3	3	5	40	3	4	4	4	7
1836 Rødøy	-3	0	0	1	13	14	14	9	14	5
Sum kommuner	86	72	122	257	237	219	239	275	305	286

Tabell: Netto innvandring 2015-2014, SSB

På landsbasis er det mange kommuner som har opplevd positiv utvikling de senere årene pga. høy arbeidsinnvandring, og veksten har vært spesielt stor i og rundt de store byene. Dette forklarer en del av den positive utviklingen de siste 20-årene og på Nord-Helgeland er dette merkbart for særlig Nesna og Rana kommune.

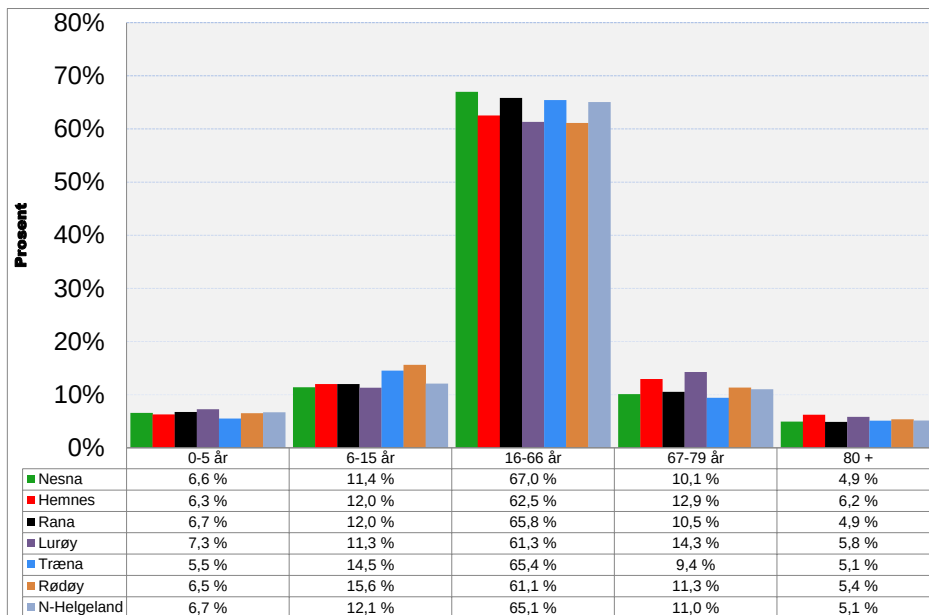
Netto innflytting til kommunene 2005-2014 (SSB)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1828 Nesna	-55	-6	-11	-32	-92	-39	-45	-9	-50	-125
1832 Hemnes	-23	-45	-44	21	15	-9	-25	14	-60	-35
1833 Rana	-63	-249	-197	-13	-87	40	-10	-76	-12	-53
1834 Lurøy	-38	-1	-77	-27	5	-14	-1	-29	-33	12
1835 Træna	3	-5	2	0	-7	-2	-1	7	-16	-5
1836 Rødøy	-60	-23	-36	-17	-18	7	11	-20	-17	-35
Sum kommuner	-236	-329	-363	-68	-184	-17	-71	-113	-188	-241

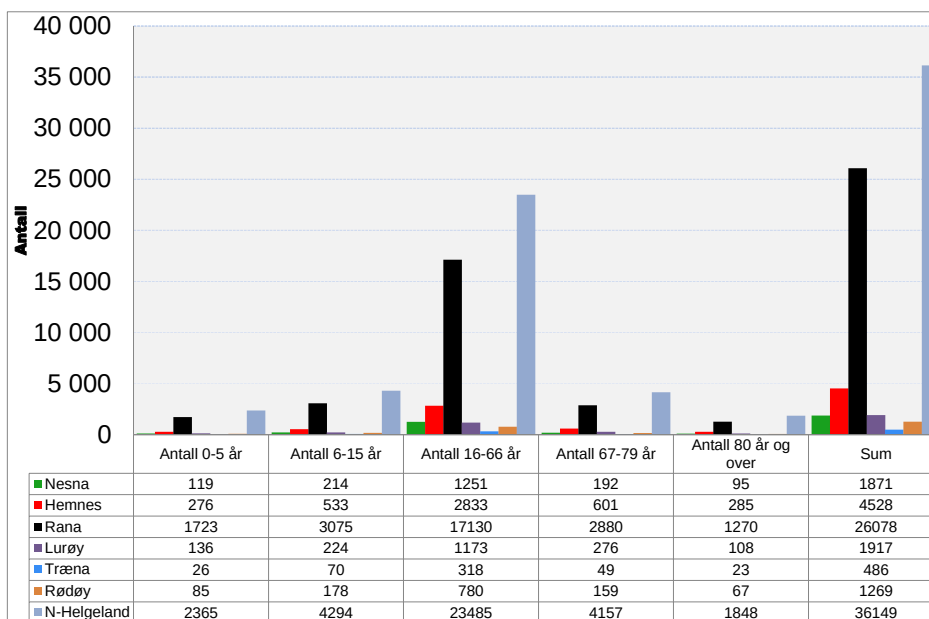
Tabell 5 Netto innflytting 2005-2014, SSB.

Tallene for netto innflytting fanger opp flyttebevegelsene mellom kommuner innenlands. Alle kommuner har netto utflytting og for regionen samlet er utflyttingen økende etter 2010.

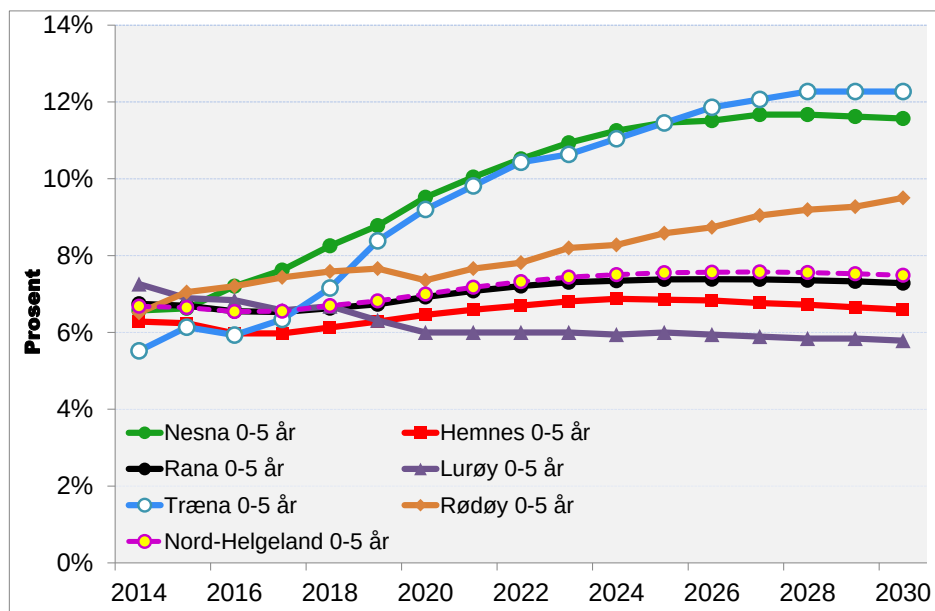
Befolknings sammensetning 2014



Befolkning 2014 fordelt på aldergrupper



Prognose for aldergruppa 0-5 år 2014-2030

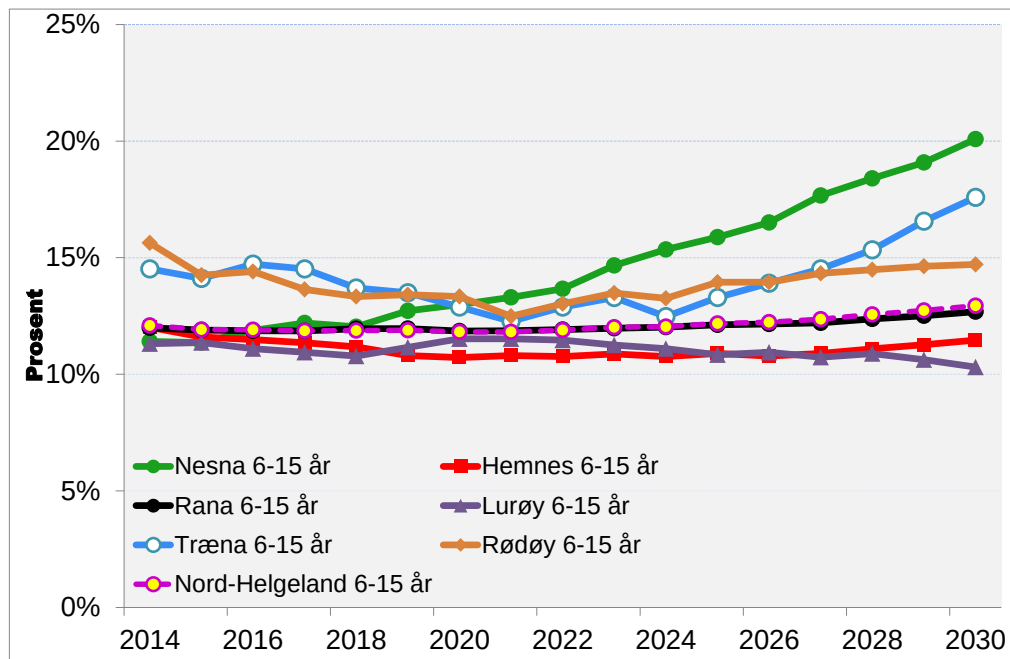


Figur:

Kommentar:

- Forutsetningen om fortsatt høy tilflytting fra utlandet av barnefamilier er sentral for denne prognosen

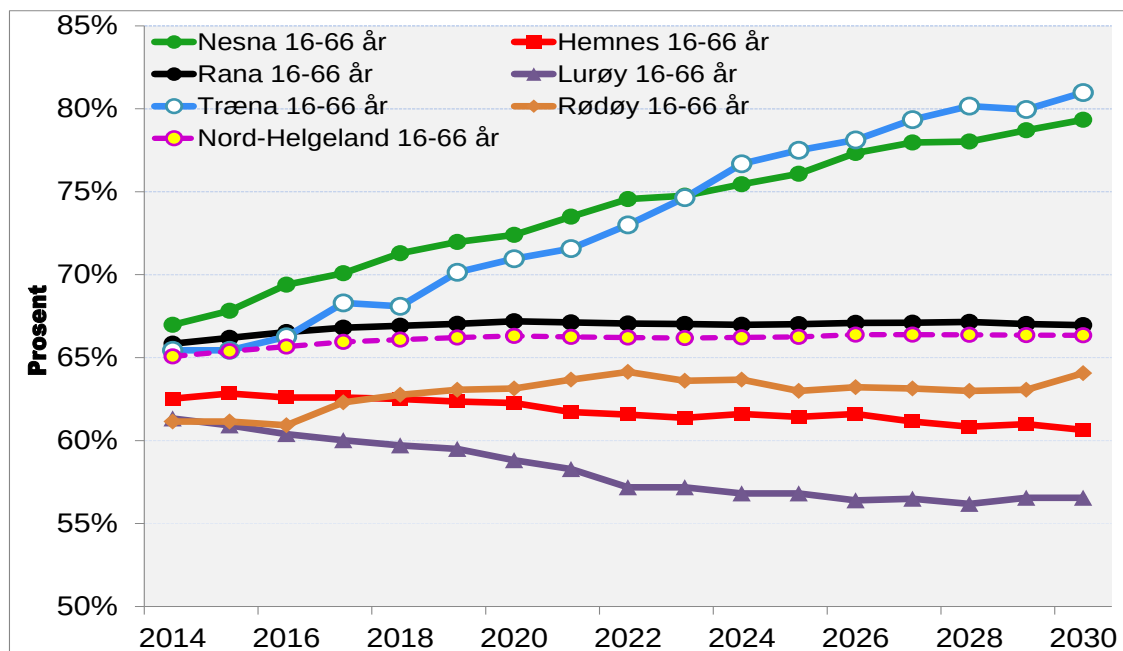
Prognose for aldergruppa 6-15 år for perioden 2015-2030



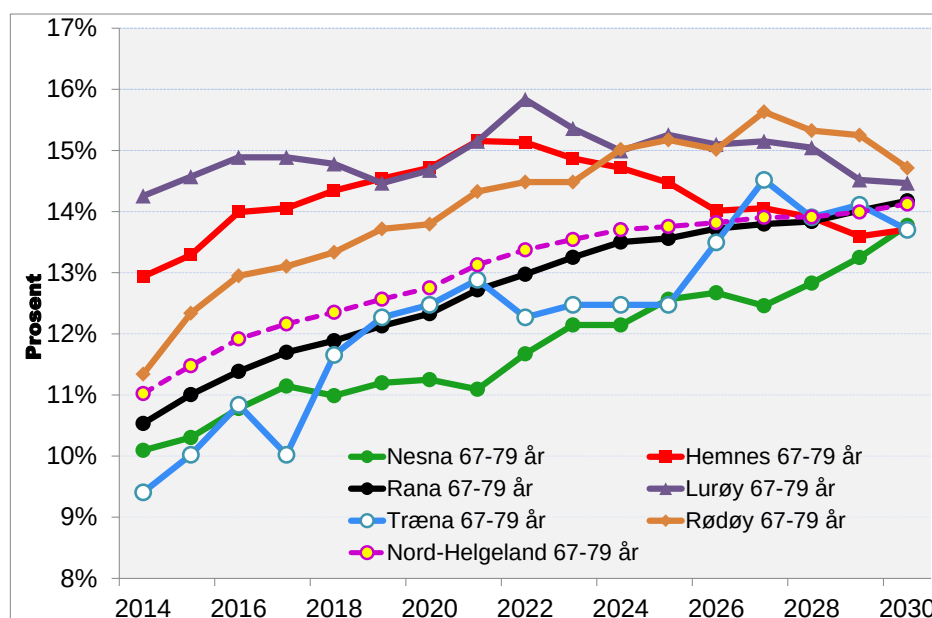
Figur:

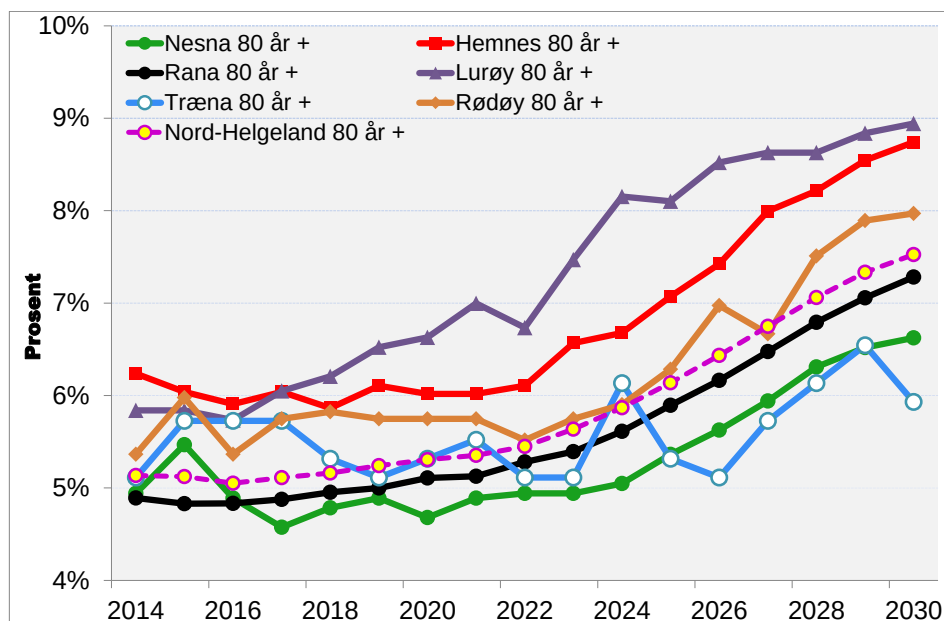
Kommentar:

- Forutsetningen om fortsatt høy tilflytting fra utlandet av barnefamilier er sentral for denne prognosen

Figur: Prognose for yrkesaktive 16-66 år 2015-2030

Kommentar: Vekst for Træna og Nesna, flat utvikling eller nedgang for øvrige kommuner

Figur: Prognose for andelen eldre 67-79 år 2015-2030

Figur: Prognose for andelen eldre over 80 år 2015-2030

8. SYSSELSETTING OG NÆRINGSUTVIKLING

I dette kapitlet har vi valgt å støtte oss på de analysene som er utarbeidet som del av «Samfunnsanalyse av Rana-regionen», utført av Trøndelag Analyse og Utvikling, (TFoU-rapport 2015:4) på oppdrag fra kommunene Hemnes, Nesna, Lurøy og Rana som del av «Byregionprogrammet». I noen tabeller mangler vi tall for kommunene Rødøy og Træna.

8.1 Sysselsetting

Tabell på neste side viser hvordan befolkning- og sysselsetting har utviklet seg de siste ti årene i regionen sammenlignet med andre deler av Nordland og landet generelt. Den generelle utviklingen i Norge er preget av veksten i storbyregionene og stagnasjon eller nedgang i distriktskommunene. Befolkningen i Norge har vokst med 12 % de siste ti årene mens sysselsettingen har økt med 16 %. Siden sysselsettingsstatistikken bare gjelder norske statsborgere, kan vi konkludere med økt yrkesaktivitet i befolkningen. Dette kan vises å ha sammenheng med økende andel eldre voksne i yrkesaktiv alder, færre barn og derfor fallende andel av befolkningen i yrkesaktiv alder.

I Nordland ser vi at veksten har vært 2 % i befolkningen og 8 % i sysselsettingen. Her kan det vises at Bodø skiller seg ut med 14 % vekst i befolkningen i perioden. I antall personer utgjør dette mer enn veksten i Nordland fylke generelt. Med sterk vekst i Bodø betyr dette at andre områder i Nordland jevnt over har hatt tilbakegang i befolkningen. På Helgeland har sysselsettingen økt, men man har ikke hatt befolkningsvekst.

Inviterte kommuner betyr i denne sammenheng kommuner som ble invitert til by-Regionprogrammet i regionen, dvs. Grane, Hattfjelldal, Rødøy, Træna, Rana, Nesna, Hemnes og

Lurøy. Rana-regionen består av de fire kommunene som ble med i programmet: Rana, Nesna, Hemnes og Lurøy. I Rana-regionen har befolkningen gått opp 2 % samtidig som sysselsettingen har gått opp 12 %.

Befolkning og sysselsettingsutvikling i perioden 2003/2004 til 2013/2014
(Kilde: www.ssb.no og beregninger utført av Trøndelag Forskning og utvikling).

	Befolkning 1.1.2014			Sysselsetting 4.kv. 2013		
	Antall	Andel Rana	Vekst siden 2004	Antall	Andel Rana	Vekst siden 2004
Norge	5109056		12 %	2619000		16 %
Nordland	240877		2 %	116311		8 %
Helgeland	84735		-1 %	39935		7 %
Inviterte	39058		1 %	18212		10 %
Rana-regionen	34299	1,00	2 %	16285	1,00	12 %
Rana	25943	0,76	3 %	12908	0,79	14 %
Grane	1465	0,04	-5 %	506	0,03	-8 %
Hattfjelldal	1500	0,04	-4 %	622	0,04	5 %
Nesna	1902	0,06	4 %	870	0,05	1 %
Hemnes	4553	0,13	0 %	1626	0,10	6 %
Lurøy	1901	0,06	-6 %	881	0,05	4 %
Træna	489	0,01	7 %	239	0,01	6 %
Rødøy	1305	0,04	-9 %	560	0,03	-3 %

Rana kan vises å ha 66 % av folket og 71 % av arbeidsplassene blant de inviterte kommunene. Om vi bare ser på Rana-regionen med sine 34300 innbyggere, er tilsvarende tall 76 % og 79 %, som det vises i tabellen.

Befolknings- og sysselsettingsutvikling i norske arbeidsmarkedsregioner er sterkt korrelert. På kort sikt kan spesielle endringer i netto utpendling, yrkesdeltakelse og antall barn pr yrkesaktiv, forstyrre en slik sammenheng. På lengre sikt kan det enkelt vises fra offisiell statistikk at de fleste arbeidsmarkedsregioner i Norge har rundt 2 innbyggere pr sysselsatt. Innpendlingsregioner kan ofte ha 1,9-2,0 innbyggere pr sysselsatt eller arbeidsplass, mens utpendlingsregioner ofte kan ha 2,1-3,0 innbyggere pr sysselsatt. Rana-regionen har her forholdstallet 2,1, Rana har 2,0, Hemnes 2,8, mens Lurøy og Nesna har 2,2. Dette indikerer at Hemnes er utpendlingskommune og Rana innpendlingskommune.

I tabellen nedenfor viser i høyre del antall personer i netto utpendling, dvs. antall personer som bor i regionen og jobber utenfor regionen (utpendlere) minus antall personer som bor utenfor regionen og jobber i regionen (innpendlere). Siden statistikken ikke registrerer arbeidstakere bosatt i utlandet, blir netto utpendling på landsnivå lik null. Vi ser at de aller fleste kommuner og regioner i Nordland er netto utpendlingsregioner. Unntaket er Rana, som har blitt innpendlingskommune i løpet av de siste ti årene, og Nesna hvor netto utpendling her helt marginal.

Tabellen viser i tillegg yrkesaktiviteten, dvs. andel av innbyggerne i yrkesaktiv alder (16-74 år) som faktisk deltar i yrkeslivet. Her skiller Nesna seg ut med nedgang og lav yrkesaktivitet i 2013. Dette bidrar til å forklare at det er så mye som 2,2 innbyggere pr sysselsatt i denne kommunen.

Utvikling i yrkesaktivitet og netto utpendling i perioden 2003/2004 til 2013/2014 (Kilde: www.ssb.no og beregninger utført av Trøndelag Forskning og utvikling)

	Yrkesaktivitet			Netto utpendling			
	2013	2003	Vekst 2003-2013	Vekst i antall personer	Andel av arbeidstakere	2013	2003
Norge	69,7 %	69,4 %	0,2 %	-	-	-	-
Nordland	67,8 %	67,3 %	0,5 %	-645	-1 %	3 475	4 120
Helgeland	67,4 %	66,4 %	1,0 %	-561	-1 %	1 710	2 271
Inviterte	67,2 %	65,7 %	1,5 %	-419	-2 %	871	1 290
Rana-regionen	66,9 %	65,4 %	1,5 %	-439	-3 %	472	911
Rana	67,4 %	65,5 %	2,0 %	-478	-4 %	-84	394
Grane	67,9 %	65,2 %	2,7 %	51	7 %	205	154
Hattfjelldal	66,0 %	67,4 %	-1,4 %	-58	-8 %	89	147
Nesna	61,7 %	68,1 %	-6,3 %	36	4 %	-4	-40
Hemnes	65,5 %	63,8 %	1,6 %	44	2 %	512	468
Lurøy	68,7 %	66,2 %	2,5 %	-41	-4 %	48	89
Træna	73,4 %	73,9 %	-0,5 %	16	6 %	20	4
Rødøy	71,7 %	67,9 %	3,9 %	11	2 %	85	74

Fra tabellen ser vi også at yrkesaktiviteten er lavere i Rana-regionen og Nordland sammenlignet med landsgjennomsnittet. Dette er en forskjell som har minsket de siste 10 årene.

8.2 Pendling

Pendlingsdata er av interesse for å kunne si noen interaksjon på tvers og av kommunegrensene og i hvilken og på hvilken måte kommunene inngår i en funksjonell bo- og arbeidsmarkedsregion. Dette er også av spesiell relevans med tanke på en eventuell kommunesammenslåing. Dersom kommunene utgjør et felles bo- og arbeidsmarked, tilsier dette at det blir lettere å hente ut potensielle gevinster av en eventuell kommunesammenslåing.

Figuren på neste side viser pendlingsmatrise for alle kommunene. Vi ser at det er Rana som har klart minst utpendling. Av arbeidstakere som bor i Rana er det hele 92,3 prosent som også arbeider i Rana.

Videre er det Træna, Nesna og Lurøy som har minst utpendling, om lag 85 prosent av arbeidstakerne jobber i bostedskommunen. Rødøy og Hemnes har størst utpendling. Her er det henholdsvis 76 og 65 prosent av arbeidstakerne som bor i de respektive kommuner, som jobber i kommunen.

For Hemnes kommune, som har størst utpendling med 750 arbeidstakere, forgår det klart største utpendlingen til Rana med 482 personer (64,3 prosent). Videre er det 10,1 prosent som pendler til Vefsn og 25,6 prosent som pendler ut av regionen.

I Rana har 10,6 prosent av pendlerne arbeid i nabokommunen Hemnes. Utpendlingen til henholdsvis Trondheim, Bodø og Oslo har tilnærmet samme omfang og 7,8 prosent pendler til Vefsn. 52,7 prosent pendler til andre deler av landet.

Innpendlingen til Rana er større fra Vefsn (95) enn fra Nesna (48), Lurøy(47) og Alstahaug (43). Nesna har flest innpendlere fra Rana (45) og Leirfjord, Lurøy og Alstahaug. Rødøy har flest innpendlere fra Meløy og Lurøy og marginalt større inn-/utpendling nordover til Meløy/Salten.

Utpendling

Kommune	Arbeids- takere	Pendler ikke	1	2	3	4	5	Andre
SAMLET	17661	16312	170 Vefsn	150 Bodø	131 Oslo	126 Trond- heim	110 Alsta- haug	662
RANA	12824	11843	104 Hemnes	97 Trond- heim	96 Bodø	90 Oslo	77 Vefsn	517
TRÆNA	259	220	14 Alsta- haug	5 Oslo	5 Rana	2 Trond- heim	2 Bodø	11
RØDØY	645	494	33 Meløy	24 Lurøy	17 Bodø	13 Rana	8 Oslo	56
LURØY	929	785	47 Rana	15 Rødøy	12 Bodø	12 Alsta- haug	12 Nesna	46
NESNA	866	734	48 Rana	19 Alsta- haug	10 Vefsn	6 Oslo	6 Lurøy	43
HEMNES	2138	1388	482 Rana	76 Vefsn	23 Andøy	20 Bodø	18 Oslo	131

Innpendling

Kommune	1	2	3	4	5	Andre
SAMLET	174 Vefsn	64 Alsta- haug	43 Trond- heim	40 Bodø	34 Brønnøy	417
RANA	482 Hemnes	95 Vefsn	48 Nesna	47 Lurøy	43 Alsta- haug	350
TRÆNA	2 Nesna	2 Rødøy	2 Meløy	2 Trond- heim	2 Alsta- haug	9
RØDØY	22 Meløy	15 Lurøy	4 Rana	2 Nesna	2 Hemnes	21
LURØY	24 Rødøy	20 Rana	6 Nesna	6 Bodø	4 Trond- heim	36
NESNA	45 Rana	12 Leir- fjord	12 Lurøy	11 Alsta- haug	7 Hemnes	49
HEMNES	104 Rana	73 Vefsn	7 Fauske	6 Bodø	4 Stord	44

Figur: Pendlingsmatrise.

Lurøy har flest innpendlere fra Rødøy og Rana. Pendlingsmønstrene gjenspeiler til en viss grad Ranas funksjon som regionsenter.

Hemnes framstår som en attraktiv bokommune, og har en viss utpendling også til Vefsn. Toventunellen gir lettere tilgjengelighet til både Vefsn og Rana fra Alstahaug. Tunellen har utvidet bo- og arbeidsmarkedsregionen, noe som kan påvirke pendlingsmønstre, bosetting og næringsliv i flere kommuner.

Inn – og utpendling sier noe om det økonomiske samspillet i en region. I tabellene nedenfor er arbeidstedkommune i kolonner og bostedskommune i rader. I tabellene er Rana-regionen summen av Nesna, Hemnes, Lurøy og Rana. Vefsn er den største kommunen sør for Rana-regionen. Øvrig er en forkortelse for øvrige kommuner i en større region, som her er definert som Helgeland pluss Meløy.

I Rana-regionen ser vi at det er desidert størst omfang på pendlingen fra Hemnes til Rana (482 med bosted Hemnes og arbeidssted Rana). Dette er også den pendlingsrelasjonen med størst vekst de siste ti år (115 flere personer, dvs. 31 %). Andre pendlingsrelasjoner har høyere relativ vekst, men som vi ser er det svært få personer bak disse endringene.

Inn- og utpendling i Rana-regionen 4. kvartal 2013 og endring siden 2003 (Kilde: www.ssb.no og beregninger utført av Trøndelag Forskning og Utvikling)

2013	Nesna	Hemnes	Rana	Lurøy	Rana-reg	Vefsn	Øvrig region	Region	Totalt
Antall personer 4. kvartal 2013									
Nesna	734	2	48	6	790	10	31	831	866
Hemnes	7	1388	482	0	1877	76	37	1990	2138
Rana	45	104	11843	20	12012	77	97	12186	12824
Lurøy	12	0	47	785	844	5	41	890	929
Rana-reg	798	1494	12420	811	15523	168	206	15897	16757
Vefsn	4	73	95	2	174	5983	165	6322	6675
Øvrig	39	15	137	31	222	467	15731	16420	18213
Region	841	1582	12652	844	15919	6618	16102	38639	41645
Totalt	870	1626	12908	881	16285	6824	16826	39935	39935
Vekst i antall personer perioden 2003-2013									
Nesna	32	0	12	3	47	4	10	61	41
Hemnes	5	-33	115	-2	85	25	22	132	132
Rana	7	33	1237	5	1282	-17	38	1303	1099
Lurøy	-6	0	9	7	10	0	2	12	-8
Rana-reg	38	0	1373	13	1424	12	72	1508	1264
Vefsn	-3	55	56	1	109	128	88	325	247
Øvrig	-13	10	65	-2	60	98	311	469	548
Region	22	65	1494	12	1593	238	471	2302	2059
Totalt	5	88	1577	33	1703	260	657	2620	2620

Relativ vekst i perioden 2003-2013									
Nesna	5 %	0 %	33 %	100 %	6 %	67 %	48 %	8 %	5 %
Hemnes	250 %	-2 %	31 %	-100 %	5 %	49 %	147 %	7 %	7 %
Rana	18 %	46 %	12 %	33 %	12 %	-18 %	64 %	12 %	9 %
Lurøy	-33 %		24 %	1 %	1 %	0 %	5 %	1 %	-1 %
Rana-reg	5 %	0 %	12 %	2 %	10 %	8 %	54 %	10 %	8 %
Vefsn	-43 %	306 %	144 %	100 %	168 %	2 %	114 %	5 %	4 %
Øvrig	-25 %	200 %	90 %	-6 %	37 %	27 %	2 %	3 %	3 %
Region	3 %	4 %	13 %	1 %	11 %	4 %	3 %	6 %	5 %
Totalt	1 %	6 %	14 %	4 %	12 %	4 %	4 %	7 %	7 %

Inn- og utpendling i Rana-regionen 4. kvartal 2013, andeler av arbeidsplassene og bosatte arbeidstakere (Kilde: www.ssb.no og beregninger utført av Trøndelag Forskning og utvikling)

	Nesna	Hemnes	Rana	Lurøy	Rana-reg	Vefsn	Øvrig	Region	Totalt
Andel av sum arbeidsplasser i hver kommune eller region									
Nesna	0,84	0,00	0,00	0,01	0,05	0,00	0,00	0,02	0,02
Hemnes	0,01	0,85	0,04	0,00	0,12	0,01	0,00	0,05	0,05
Rana	0,05	0,06	0,92	0,02	0,74	0,01	0,01	0,31	0,32
Lurøy	0,01	0,00	0,00	0,89	0,05	0,00	0,00	0,02	0,02
Rana-reg	0,92	0,92	0,96	0,92	0,95	0,02	0,01	0,40	0,42
Vefsn	0,00	0,04	0,01	0,00	0,01	0,88	0,01	0,16	0,17
Øvrig	0,04	0,01	0,01	0,04	0,01	0,07	0,93	0,41	0,46
Region	0,97	0,97	0,98	0,96	0,98	0,97	0,96	0,97	
Totalt	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	
Andel av sum bosatte arbeidstakere i hver kommune eller region									
Nesna	0,85	0,00	0,06	0,01	0,91	0,01	0,04	0,96	1,00
Hemnes	0,00	0,65	0,23	0,00	0,88	0,04	0,02	0,93	1,00
Rana	0,00	0,01	0,92	0,00	0,94	0,01	0,01	0,95	1,00
Lurøy	0,01	0,00	0,05	0,84	0,93	0,01	0,04	0,96	1,00
Rana-reg	0,05	0,09	0,74	0,05	0,93	0,01	0,01	0,95	1,00
Vefsn	0,00	0,01	0,01	0,00	0,03	0,90	0,02	0,95	1,00
Øvrig	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01	0,03	0,86	0,90	1,00
Region	0,02	0,04	0,30	0,02	0,38	0,16	0,39	0,93	1,00
Totalt	0,02	0,04	0,32	0,02	0,41	0,17	0,42	1,00	1,00

Tabellen viser at 95 % av de som jobber i Rana-regionen, bor i Rana-regionen, dvs. at det kun er 5 % av arbeidsplassene som har innpendling knyttet til seg. Videre viser tabellens nedre del at av de 93 % som bor i Rana-regionen, arbeider i regionen. Dette betyr at 7 % av arbeidstakerne som bor i regionen, pendler ut til arbeidsplasser utenfor regionen.

8.3 Utvikling i ulike bransjer og næringer

Sysselsetting er etter vår mening en enkel og god indikator for regional utvikling. Ørbeck (2014) er av de som begrunner sysselsetting som indikator for regional utvikling siden arbeidsplasser har tradisjonelt vært avgjørende for bosetting. I tillegg har sysselsettingsanalyser høy treffsikkerhet med hensyn på hva som blir igjen i lokal verdiskaping siden 2/3 av samlet verdiskaping er lønnskostnader mens resterende verdiskaping er kapitalavkastning som gjerne kan andre utenfor regionen.

I tabellene nedenfor viser vi sysselsettingsutviklingen i ulike næringer i regionen og kommunene for den siste femårsperioden. Ideelt sett burde vi også her ha en tiårsperiode, slik som i analysene over. SSB endret imidlertid definisjonene i overgangen mellom 2007 og 2008, slik at det er svært arbeidsomt å lage næringsfordelt statistikk ti år tilbake i tid. Vi har derfor valgt å analysere en femårsperiode.

Næringsutvikling i Rana-regionen i perioden 2008/2009 til 2013/2014 (Kilde: www.ssb.no og beregninger utført av Trøndelag Forskning og utvikling)

	2008	An- del	LQ 2008	2013	Andel	LQ 2013	Endring antall	Relativ endring	RSI
Basisnæringer	3482	0,22	1,14	3115	0,19	1,09	-367	-11 %	-8 %
Landbruk	509	0,03	1,30	394	0,02	1,30	-115	-23 %	-3 %
Fiske/havbruk	231	0,01	2,24	213	0,01	2,26	-18	-8 %	-3 %
Bergverk og utvinning	181	0,01	0,65	272	0,02	0,67	91	50 %	-1 %
Næringsmidler	360	0,02	1,11	324	0,02	1,05	-36	-10 %	-9 %
Anna industri	1958	0,12	1,47	1634	0,10	1,45	-324	-17 %	-5 %
Telekom/IT/FoU/forlag/media	243	0,02	0,39	278	0,02	0,44	35	14 %	10 %
Besøksnæringer	2446	0,15	0,88	2413	0,15	0,90	-33	-1 %	-1 %
Handel	1681	0,11	0,99	1660	0,10	1,05	-21	-1 %	2 %
Aktivitet	374	0,02	0,67	321	0,02	0,58	-53	-14 %	-18 %
Servering/Overnatting	391	0,02	0,75	432	0,03	0,81	41	10 %	5 %
Regionale næringer	4233	0,27	0,86	4263	0,26	0,88	30	1 %	-2 %
Bygg/anlegg	1357	0,08	1,10	1478	0,09	1,14	121	9 %	0 %
Kraft, vann og avfall	256	0,02	2,46	333	0,02	3,42	77	30 %	33 %
Forretningsmessig tj.yting	812	0,05	0,74	713	0,04	0,67	-99	-12 %	-13 %
Transport	934	0,06	0,99	871	0,05	0,98	-63	-7 %	-4 %
Agentur og Engros	302	0,02	0,41	347	0,02	0,51	45	15 %	19 %
Finans, eiendom og utleie	572	0,04	0,72	521	0,03	0,63	-51	-9 %	-16 %
Offentlig	5804	0,36	1,04	6494	0,40	1,10	690	12 %	2 %
Lokal inkl. privat skole/ helse	3824	0,24	1,05	4224	0,26	1,09	400	10 %	1 %
Fylkeskommunal	334	0,02	1,23	426	0,03	1,50	92	28 %	19 %
Statlig	1646	0,10	1,01	1844	0,11	1,05	198	12 %	0 %
Sum	15965	1,00	0,98	16285	1,00	1,00	320	2 %	-2 %
Eksternt	5128	0,32	1,09	4959	0,30	1,07	-169	-3 %	-6 %
Regionalt	4567	0,29	0,88	4689	0,29	0,92	122	3 %	0 %
Lokalt	6270	0,39	0,98	6637	0,41	1,02	367	6 %	1 %

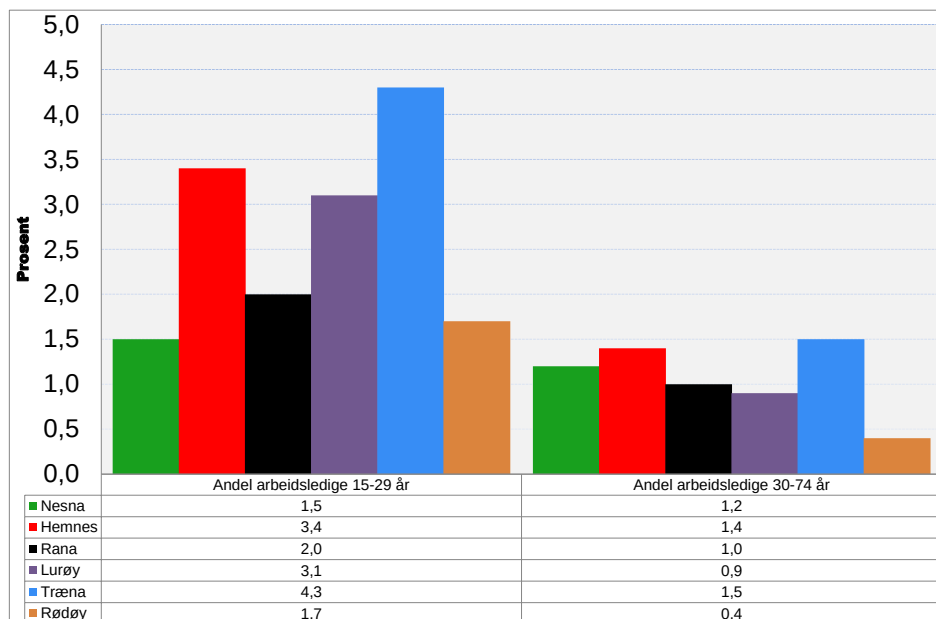
LQ betyr lokaliseringskvotient og er definert som lokal sysselsettingsandel i bransjen delt på nasjonal sysselsettingsandel. Dette er en indikator på basisnæring, dvs. en næring som henter betydelige inntekter fra kunder utenfor regionen.

RSI er regional vekst i bransjen minus nasjonal vekst i bransjen, dvs. et mål på hvor god utviklingen er korrigert for nasjonale trender i bransjen. Eksterne næringer er basisnæringer pluss statlige arbeidsplasser. Lokale næringer er definert som besøksnæringer pluss lokal offentlig administrasjon og tjenesteyting. Denne type næringsliv påvirkes sterkt av befolkningsveksten som var 6 % i Norge og 2,0 % i Rana-regionen i den aktuelle perioden.

Regionen har relativt høy andel av sysselsettingen innen fiske/havbruk, industri, kraft/vann/avfall og fylkeskommunal tjenesteyting. Blant næringene som har vokst mest, sammenlignet med landet for øvrig, de senere årene er: telekom/IT/FoU/media, agentur/engros, kraft/vann/avfall og fylkeskommunal tjenesteyting. For øvrig har det vært nedgang i basisnæringer, spesielt landbruk, næringsmidler og industri, og nedgang i aktivitetsnæring (personlig tjenesteyting) og forretningsmessig tjenesteyting (9 %). Detaljert statistikk for de ulike kommunene 2009-2013 framgår av **trykt vedlegg 3**.

8.4 Arbeidsledighet

Arbeidsledighet i prosent alle kommuner 2014



Kommentar: Ledigheten i kommunene ligger på et lavt nivå – høyest for aldergruppa 15-29 år hvor Hemnes, Lurøy og Træna har høyest andel ledige.

8.5 Utvikling i Nærings NM

Telemarksforskning har utviklet en egen næringslivsindeks, som gir et samlet mål for næringsutviklingen i regioner og kommuner. Denne har blitt publisert som NHOs "NæringsNM"

som har gått over flere år. Nærings NM rangerer næringsutviklingen i norske regioner og kommuner basert på fire kriterier:

Nyetableringer, lønnsomhet, vekst og næringslivets størrelse. Hvilke indikatorer som benyttes går fram av Tabell 5. For hver indikator rangeres regioner og kommuner. Rangeringsnumrene legges så sammen innenfor hver gruppe, for så å kåre regioner og kommuner som kommer best ut. Til slutt summeres rangeringsnumrene for de fire indeksene nyetablering, lønnsomhet, vekst og næringslivets størrelse. Den regionen og kommunen som har lavest sum, kommer ut som vinnere av Nærings NM.

Utdrag fra NHO-rapporten om «Nærings NM- 2014»:

7. NæringsNM

NæringsNM er utviklet for å måle hvordan næringslivet presterer i ulike områder i Norge. For å måle næringsutviklingen i en kommune, ser vi på fire mål: Nyetableringer, lønnsomhet, vekst og næringslivets størrelse^{vi}.

NæringsNM	Nyetableringer	1. Etableringsfrekvens: Antall nyregistrerte foretak som andel av eksisterende foretak i begynnelsen av året 2. Bransjustert etableringsfrekvens: Basert på etableringsfrekvens, justert for effekten av bransjestrukturen 3. Vekst i antall foretak: Etableringsfrekvensen fratrasket nedlagte foretak
	Lønnsomhet	4. Andel foretak med positivt resultat før skatt 5. Bransjustert lønnsomhet: Andel foretak med positivt resultat før skatt, justert for effekten bransjestruktur, bedriftens omsetning og alder. 6. Andel foretak med positiv egenkapital
	Vekst	7. Andel foretak med omsetningsvekst høyere enn prisstigningen (KPI) 8. Andel foretak med realvekst justert for bransjestruktur, bedriftens omsetning og alder. 9. Andel foretak med vekst i verdiskaping 10. Andel foretak med vekst i verdiskaping, justert for bransjestruktur, bedriftens omsetning og alder.
	Næringslivets størrelse	11. Antall arbeidsplasser i næringslivet som andel av befolkningen

Nyetableringer i regioner og kommuner blir målt med tre indikatorer. Den første, etableringsfrekvens, måler antall nyregistrerte foretak i forhold til eksisterende antall foretak i begynnelsen av året. Bransjustert etableringsfrekvens er etableringsfrekvensen fratrasket virkningen av bransjestrukturen i regioner og kommuner. Denne indikatoren forteller oss om regionen har få eller mange etableringer når vi tar hensyn til at etableringsfrekvensen varierer mye mellom ulike bransjer. Den tredje indikatoren er vekst i antall foretak. Dette vil være etableringsfrekvensen fratrasket frekvensen av nedlagte foretak, samt innflyttede foretak fratrasket utflyttede.

Lønnsomheten i regionenes næringsliv blir målt med tre indikatorer. Den første er andel foretak med positivt resultat før skatt. I tillegg har vi målt andelen lønnsomme foretak justert for bransjestruktur, bedriftens omsetning og alder. Den tredje indikatoren er andel foretak med positiv egenkapital.

Vekst i regionene er målt med andel foretak med omsetningsvekst større enn prisstigningen. Også her har vi en indikator som justerer for bransjestruktur, omsetning og alder. Den tredje indikatoren er andel foretak av samtlige regnskapspliktige foretak på stedet, som har vekst i verdiskapingen. Det er også en siste indikator der det er justert for forskjeller i bransjestruktur, omsetning og alder til foretakene.

Indikatoren "næringslivets størrelse" er antall arbeidsplasser i næringslivet som andel av befolkningen på stedet. For hver indikator rangeres både regioner og kommuner. Rangeringsnumrene legges så sammen innenfor hver gruppe. Til slutt summeres rangeringsnumrene for de fire indeksene nyetablering, lønnsomhet, vekst og næringslivets størrelse. Regionen og kommunen som har lavest sum, kommer ut som vinner av NæringsNM.

NHO's Nærings NM 2013

7.6 NæringsNM for kommuner

Det er stor variasjon i plasseringen i NæringsNM blant kommunene.

Værøy er Nordlands vinner i 2013. Værøy kom på 30. plass, en klatring fra snittplasseringen på 150 fra årene før.

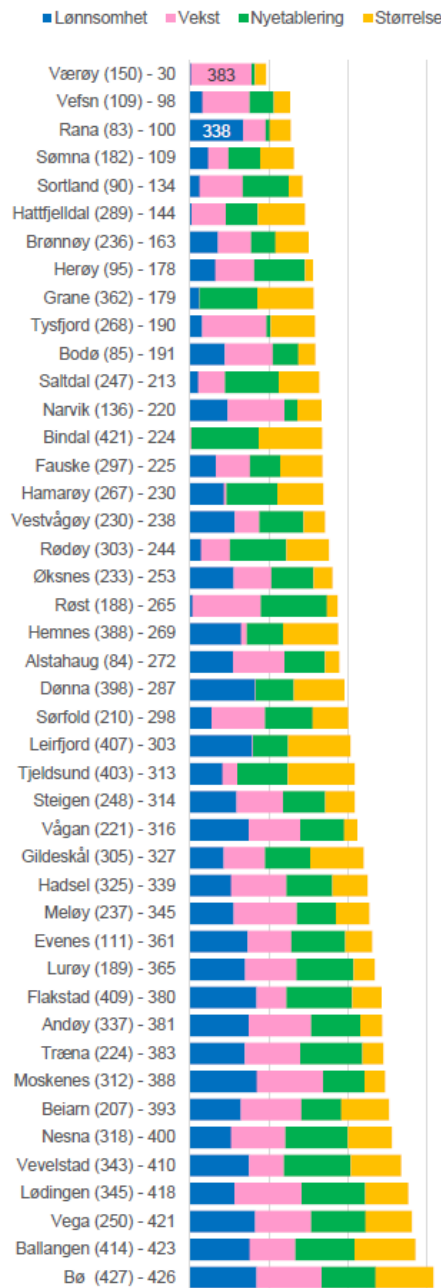
I 2013 har Værøy hatt en høy andel foretak med positivt resultat før skatt, samt en høy andel nyetablerte foretak. Derimot har ikke andelen foretak med omsetningsvekst høyere enn prisstigningen vært høy.

Videre gjør kommuner som Vefsn, Rana og Sømna det ganske godt i NæringsNM. Rana gjør det godt på indikatoren for nyetableringer, men andelen foretak med positivt resultat før skatt er derimot lav.

Bodø gjør det litt over middels godt, mens Narvik gjør det litt under middels godt.

Vega har gjort det dårligere i år enn i de siste ti årene, og er rangert som nummer 421 nasjonalt i årets NæringsNM.

Ballangen og Bø gjorde det dårlig på alle indikatorene i årets NæringsNM. Bø har gjort det dårlig både i år og i de siste ti årene, mens Ballangen har gjort det litt bedre før.



8.6 NHO' Nærings-NM 2014

Rangering av regioner

NHO har rangert 83 regioner i landet og Rana-region (Nesna, Hemnes og Rana) og Ytre Helgeland (Træna, Rødøy og Lurøy) kommer ut slik i rangeringen:

Rangering	Region	Nyetableringer	Lønnsomhet	Vekst	Størrelse	NM siste 10 år
36	Rana-regionen	9	74	13	54	51
79	Ytre Helgeland	79	68	72	59	68

Definisjon av de indikatorene som er benyttet framgår av neste side.

Indikatorer for vekst:
1. Andel foretak med vekst i omsetning større enn konsumprisindeksen. Alle regnskapspliktige foretak er med i statistikken, som er basert på tall fra Brønnøysundregisteret.
2. Andel foretak med vekst i omsetning større enn konsumprisindeksen, men korrigert for bransjestrukturen. Samme metode for bransjustering som for nyetablering og lønnsomhet.
3. Andel foretak med vekst i verdiskaping. Verdiskapingen er målt som summen av driftsresultat og lønnskostnader i bedriftsregnskapene.

Indikator for næringslivets størrelse:
1. Antall arbeidsplasser i næringslivet som andel av folketallet. Tallene er hentet fra registerbasert sysselsettingsstatistikk statistikkbanken i SSB.

For alle de tre indikatorene for nyetablering er det beregnet rangeringsnummer for regionene fra 1 til 83, for kommuner går rangeringen fra 1 til 428. Dernest er rangeringsnumrene lagt sammen, og summen av rangeringsnumrene er grunnlaget for etableringsindeksen. I regiontabellen er rangeringsnummeret for etableringer vist etter at de tre etableringsindikatorene er slått sammen. Denne framgangsmåten er repetert for lønnsomhet og vekst. For næringslivets størrelse er det bare en indikator som danner grunnlaget for rangeringsnumrene.

Til slutt er rangeringsnumrene for de fire målene nyetableringer, lønnsomhet, vekst og næringslivets størrelse lagt sammen for å danne grunnlaget for NæringsNM

8.7 NHO's Kommune-NM 2015

NHOs KommuneNM 2015 rangerer norske kommuner og regioner etter 22 indikatorer som gjenspeiler vekstkraft og attraktivitet for næringslivet. Indikatorsettet er utviklet i samarbeid mellom Vista Analyse og NHO. Det endelige indikatorsettet er fastlagt av NHO. Alle indikatorene er interaktivt tilgjengelige på NHOs hjemmesider. For hver kommune vises plassering i 2009 og 2014.

9. LOKALDEMOKRATIET - STATUS I KOMMUNENE

Oversikt over politisk representasjon i de 6 kommunene – kommunestyre 2011-2015

Kommune	Politiske parti										Felleslister					Totalt
	H	Frp	V	Krf	SP	AP	SV	Rødt	Kyst - partiet	Samf.- partiet	Miljø- lista	Krf/SP - f.liste	Lovund tv. pol. Liste	Rødøy f.liste	Stø kurs	
Træna						3						8				11
Rødøy		2			6				4					3	2	17
Lurøy	3	1		1	2	8			2				2			19
Nesna	5	2	1		3	4	2									17
Hemnes	5	4			4	8	1			1						23
Rana	10	4	1	1	3	13	2	1			2					37

Tabell : Oversikt over den politiske sammensetningen i kommunene i inneværende periode.

Vi ser at antall kommunestyrerepresentanter varierer fra 11 i Træna, 17 i Rødøy og Nesna, 19 i Lurøy, 23 i Hemnes og 37 i Rana.

Når det gjelder den politiske sammensetningen, er det etter høstens valg tre kommuner som har ordfører fra Arbeiderpartiet. Lurøy og Rødøy har ordfører fra Senterpartiet. Bak ordføreren i Træna står en fellesliste mellom Kristelig folkeparti og Senterpartiet.

Totalt sett har kommunene 124 kommunestyrerepresentanter i dag hvorav 17 representerer bygde-/felleslister. Ved en sammenslåing av seks kommuner, er det klart at antallet kommunestyre-representanter vil bli redusert, noe som vil innebære lavere politisk representasjon per innbygger. I henhold til kommunelovens §7 skal kommunestyrets medlemstall skal være et ulike tall, som fastsettes slik for kommuner med:

- a. ikke over 5 000 innbyggere, minst 11
- b. over 5 000, men ikke over 10 000 innbyggere, minst 19
- c. over 10 000, men ikke over 50 000 innbyggere, minst 27
- d. over 50 000, men ikke over 100 000 innbyggere, minst 35
- e. over 100 000 innbyggere, minst 43.

I henhold til det aktuelle sammenslåingsalternativet som ligger til grunn for denne utredningen, vil den nye kommunen få et innbyggertall på vel 36 000 innbyggere.

Vi ser at Rana i dag med sine 37 representanter har et antall medlemmer i kommunestyret som ligger over minimumskravet, og det vil nok også være tilfellet ved en kommunesammenslåing, slik at man sikrer tilstrekkelig representasjon fra de ulike kommunene. Videre har Bodø med sine 50 000 innbyggere 39 representanter i bystyret. Ellers nevnes at kommunestyret i Rana hadde 61 representanter i perioden 1964- 1992 og 49 representanter i perioden 1992-2003 .

Stortingsvalget 1945-2013 - Valgdeltakelse i prosent

	1945	1961	1969	1977	1985	1993	2001	2009	2013
1828 Nesna	60,4	65,3	75,4	77,9	82,2	73	74,1	75,1	75,7
1829 Elsfjord (-1961)	70,7	75	0	0	0	0	0	0	0
1830 Korgen (-1963)	71,5	68,3	0	0	0	0	0	0	0
1831 Sør-Rana (-1963)	65,9	64,6	0	0	0	0	0	0	0
1832 Hemnes	70,5	79,8	80	77,6	83,9	77,4	75,5	75,8	76,5
1833 Rana	65,1	69,2	81,1	77,9	82,6	66,9	72,4	74,2	75,1
1833u Nord-Rana (1923-1963)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1834 Lurøy	60,3	67,6	71,2	71,3	78,5	71,3	72,2	75,5	78
1835 Træna	66,8	59,9	62,1	70,6	79,2	74,2	75,5	76,5	72,4
1836 Rødøy	54,4	59,1	67,4	73,3	77,9	75,7	74	74	77,8

Erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger viser at bygde- og felleslistene over tid blir borte til fordel for reine partilister.

Kommunestyrevalget 1955-2011 – Valgdeltakelse i prosent

	1955	1959	1967	1975	1983	1991	1999	2007	2011
1828 Nesna	53,2	50,5	57,5	74,3	72	67,4	61,9	67,4	68,3
1829 Elsfjord (-1961)	62	67,9	..	..	..	..	..	..	..
1830 Korgen (-1963)	65,4	57,3	..	..	..	..	..	..	..
1831 Sør-Rana (-1963)	51,4	56,8	..	..	..	..	..	..	..
1832 Hemnes	76,9	75	73,1	65,2	74,8	70,7	63,1	69,3	70,9
1833 Rana	48,7	54	65	59,4	65,6	53,1	53,6	57,8	60,7
1833u Nord-Rana (1923-1963)	..	..	..	..	..	..	..	..	..
1834 Lurøy	62,6	65,1	71,8	80,2	65,2	71,2	62,8	70,1	72
1835 Træna	58	48	49	56,4	65,5	74,7	63,2	56,8	73,3
1836 Rødøy	59,5	67,4	66,7	76,2	78,9	69,5	67,7	67,9	71,7

Dersom vi ser på valgdeltakelse, er det de mindre kommunene som Træna, Lurøy og Rødøy som har hatt høyest valgdeltakelse ved kommunevalg. Det er interessant å merke seg at valgdeltakelsen ved kommunevalg i en del kommuner har vært under 60% noen år med en bunn i Rana på 53,1% i 1991.

Deltakelsen ved kommunevalg ligger i intervallet 60 til 73%. Deltakelsen ved Stortingsvalg ligger stabilt mellom 72 og 77% i de seks kommunene. Rana kommune skiller seg ut med størst forskjell i deltakelsen – inntil 15%-poeng.

Med unntak av de største kommunene, er det på landsbasis en negativ sammenheng mellom valgdeltakelse og kommunestørrelse ved kommunevalg. Nyere undersøkelser tyder på at det i liten grad er kommunestørrelsen i seg selv som forklarer disse forskjellene, men andre faktorer som f.eks. økonomi og arbeidsledighet (Christensen et al. 2013). I Danmark, hvor kommunesammenslåingene ble foretatt i 2007, var valgdeltakelsen ved kommunevalget på 65,8 prosent i 2009 og 71,9 i 2013. Til sammenligning lå den på 69,5 prosent i 2005. Som tidligere nevnt, er det således vanskelig å finne noen entydige sammenhenger mellom kommestruktur og valgdeltakelse.

De politiske partiene i de seks kommunene er spurt om dagens vilkår for å drive politisk arbeid samtidig som administrasjonen har gjort en oppsummering av fakta rundt den politiske organiseringa i hver kommune. Se **trykt vedlegg 4**.

10. INTERKOMMUNALT SAMARBEID

Dette kapitlet bygger på rapporten «Revidert status for interkommunalt samarbeid i Nordland 2014», utført av NIVI-analyse AS på oppdrag fra Fylkesmannen i Nordland

10.1 Definisjon av interkommunalt samarbeid

Kartleggingen har skjedd med bruk av samme metodikk som NIVI har brukt i tidligere kartlegginger i Sør-Trøndelag (2009 og 2013), Nord-Trøndelag (2008 og 2012), Nordland (2010) og Møre og Romsdal (2013). Kartleggingen har skjedd med utgangspunkt i en definisjon av interkommunalt samarbeid der følgende typer samarbeid regnes med:

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

Følgende typer samarbeid er i utgangspunktet ikke omfattet av foreliggende kartlegging:

- Selskaper med begrenset ansvar (BA)
- Stiftelser
- Medlemsbaserte foreninger
- Fagnettverk og diskusjonsfora
- Midlertidige og uformelle prosjekter og fellesaktiviteter mellom kommunene
- Samarbeidsordninger der staten eller private aktører er dominerende deltakere
- Nasjonale nettverk eller prosjekter av typen effektivitetsnettverkene, kvalitetskommuner etc.

10.2 Nordland sammenlignet med andre fylker

Geografisk nivå	Nord-Trøndelag 2012		Nord-Trøndelag 2013		Møre og Romsdal 2013		Nordland 2014	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Lokalt nivå	66	30	98	46	157	62	163	55
Regionalt nivå	107	49	60	28	62	24	89	30
Høyere geografisk nivå	45	21	54	25	36	14	45	15
Sum	218	100	212	100	225	100	297	100

Tabell: Forekomst av formelle interkommunale samarbeidsordninger i fire fylker.

Kilde: NIVI-Analyse AS

Av tabellen framgår tilsvarende hovedtall fra NIVIs kartlegginger i tre andre fylker i Midt-Norge. Det samlede antall samarbeidsordninger i det enkelte fylke ligger mellom 200 og 300. Beregning av gjennomsnittlig antall ordninger pr. kommune (veid) i det enkelte fylke viser at omfanget er størst i Møre og Romsdal og Nord-Trøndelag, hvor det er registrert 39 ordninger pr kommune. Omfanget er noe mindre i Sør-Trøndelag med 35 ordninger pr kommune og lavest i Nordland med 31 ordninger pr kommune.

Referansetallene tyder også på betydelige forskjeller i strukturen på samarbeidet mellom fylkene. Det er særlig kommunene i Nord-Trøndelag som skiller seg ut ved et omfattende samarbeid på regionalt nivå. Dette dekker halvparten av alle registrerte samarbeidsordninger i fylket. Framvekst av sterke samarbeidsregioner

i Nord-Trøndelag henger nøye sammen med tidlig etablering av en fast regioninndeling, tidlig prioritering av regionalt IKT-samarbeid og ikke minst regionrådenes og samkommunenes aktive rolle. Nord-Trøndelag skiller seg også ut ved at Fylkesmannen, fylkeskommunen og de andre regionale aktørene gjennom mange år har samordnet og aktivt stimulert til brede regionale samarbeidsløsninger mellom kommunene.

Samarbeidsmønsteret i Møre og Romsdal skiller seg ut ved et fragmentert samarbeidsmønster med en mengde bilaterale ordninger på kryss og tvers. Hele 62 prosent av de registrerte ordningene er av lokal karakter i Møre og Romsdal.

Tallene for Nordland preges også av en stor andel lokale ordninger. Som beskrevet ovenfor har det vært en markert vekst i det lokale samarbeidet etter 2010. Strukturen på det interkommunale samarbeidet i Nordland har størst likhetstrekk med bildet for Møre og Romsdal.

Regionrådsområde	Antall kommuner	Veid snitt pr kommune
Ytre Helgeland	7	35
Ofoten	5	33
Sør-Helgeland	5	33
Salten	9	32
Lofoten	6	31
Vesterålen	6	30
Indre Helgeland	6	27
Sum	44	31

Tabell 2.3 Gjennomsnittlig antall ordninger pr kommune i ulike regionrådsområder i Nordland 2014

10.3 Antall ordninger pr kommune

Kommune	Høyere nivå	Regionråds nivå	Lavere nivå	Sum ordninger	Sum ordninger 2010
Evenes	11	7	32	50	33
Tjeldsund	15	6	29	50	32
Fauske	9	13	22	44	42
Brønnøy	14	11	19	44	40
Alstahaug	13	12	17	42	37
Leirfjord	13	12	16	41	29
Dønna	13	11	14	38	26
Herøy	13	12	12	37	30
Sørfold	9	13	14	36	41

Bodø	9	12	14	35	38
Hamarøy	9	14	11	34	37
Lødingen	14	18	2	34	36
Vevelstad	12	11	11	34	29
Vestvågøy	6	12	6	34	25
Saltdal	9	13	12	34	38
Sortland	9	20	3	32	36
Vefsn	12	9	11	32	22
Steigen	9	11	11	31	35
Sømna	11	11	9	31	29
Beiarn	9	13	8	30	32
Øksnes	7	19	3	29	34
Bø	9	17	3	29	32
Grane	12	7	10	29	28
Bindal	14	10	4	28	32
Hattfjelldal	11	7	10	28	28
Vega	13	10	5	28	26
Hadsel	7	19	1	27	34
Lurøy	8	13	6	27	30
Rødøy	8	10	9	27	27
Tysfjord	8	6	13	27	23
Andøy	6	18	2	26	31
Moskenes	6	15	5	26	28
Flakstad	6	13	7	26	27
Rana	6	10	10	26	26
Værøy	10	12	4	26	25
Røst	9	11	6	26	23
Meløy	9	13	3	25	27
Træna	7	14	4	25	27
Gildeskål	9	13	3	25	26
Nesna	8	12	5	25	24
Hemnes	6	11	7	24	24
Narvik	9	7	5	21	19
Vågan	6	13	0	19	24
Ballangen	7	7	5	19	19

Tabell ... Antall formelle samarbeidsordninger pr. kommune i Nordland 2014 fordelt etter geografisk nivå

Av tabellen ovenfor framgår også at strukturen på samarbeidet varierer mye mellom kommunene. Det gjelder særlig det lokale og bilaterale samarbeidet, hvor Evenes og Tjeldsund deltar i rundt 30 ordninger, mens det for Vågan ikke er registrert en eneste bilateral samarbeids- ordning. Sett i lys av omfattende kommune- samarbeid mellom relativt store kommuner i andre fylker, f.eks. gjennom samkommunen mellom Levanger og Verdal, er det oppsikts- vekkende at Vågan ikke har utviklet en eneste eksklusive samarbeidsavtale med verken Vestvågøy, Hadsel eller Lødingen.

Også i omfanget av regionale ordninger er det betydelige variasjoner, der noen kommuner har utviklet hoveddelen av sitt samarbeid på regionrådsnivå, mens andre kommuner har et spredt samarbeid på flere arenaer. Samarbeidet i Vesterålen er fortsatt sterkt konsentrert til regionale ordninger, mens

samarbeidsmønsteret på særlig Helgeland går mye på kryss og tvers av regionrådsområdene. Til dette kommer at Bindal på Sør-Helgeland har et betydelig samarbeid på tvers av fylkesgrensen mot Nord-Trøndelag, jf. nærmere omtale av ordninger på tvers av fylkesgrensene i kap.2.9.

Det regionale samarbeidet i Ofoten framstår fortsatt som svakt utviklet, slik det også var i 2010. Mye av dynamikken i samarbeidet i denne delen av fylket knytter seg til Evenes, Tjeldsund og Skånland, delvis også Kvæfjord, Harstad og andre kommuner i Sør-Troms.

En nærmere analyse tyder ikke på systematisk variasjon i omfanget på samarbeidet etter kommunestørrelse målt i innbyggertall, jf. figur og tabell nedenfor. Antall ordninger varierer betydelig både mellom små og mellom store kommuner. Kommunens geografiske plassering, regiontilhørighet, regionrådets rolle og ikke minst kommunenes holdning til interkommunalt samarbeid, er antakelig viktigere årsaker til dagens samarbeidsmønster. Også økonomisk situasjon, rekrutteringsproblemer og de regionale aktørenes opptreden kan være viktig for å forklare det etablerte samarbeidsmønsteret.

Antall ordninger pr kommune i Nordland varierer fra 19 for Vågan og Ballangen til 50 for Evenes og Tjeldsund, jf. tabellen nedenfor. Flest ordninger er registrert for Evenes og Tjeldsund som med sine 50 ordninger ligger helt i toppen av hva NIVI har registrert i sine kartlegginger som nå dekker 128 kommuner. Fra registreringer i tre andre fylker i perioden 2012-2014 er det funnet litt flere ordninger i Namsos (56), Molde (55), Overhalla (53), Rissa (53), Fosnes (51) og Namdalseid (51).

Tallene for Vågan og Ballangen (19) er de laveste som er registrert, betydelig under Oppdal (25) og Leka (27) som er de kommuner som har færrest ordninger i Trøndelagsfylkene. I Møre og Romsdal er det Sykkylven (23) som har færrest ordninger.

Nærmere analyse pr. regionrådsområde tilsier at omfanget av dagens samarbeid er størst på Ytre Helgeland dvs. kommuner som inngår i Helgeland regionråd. Her har de fire HALD-kommunene (Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Dønna) utviklet Nordland nest mest omfangsrike samarbeid, nest etter Evenes og Tjeldsund. HALD-kommunene ligger på rundt 40 ordninger, men omfanget betydelig lavere for Rødøy (27) og Træna (25). Tallet for Vefsn (32) er nær gjennomsnittet for hele fylket (31).

I Ofoten trekkes gjennomsnittet opp av høye tall Evenes og Tjeldsund, mens alle de tre andre kommunene ligger lavere og til dels betydelig lavere enn snittet for fylket, Tysfjord (27), Narvik (21) og Ballangen (19). Tallet for Narvik er betydelig lavere enn for alle andre regionbyer i Midt-Norge, der alle større regionsenterkommuner ligger på over 30 ordninger, mens flere ligger på 40 og noen på over 50 ordninger.

Sør-Helgeland har et typisk sentrert samarbeidsmønster med fleste ordninger for senter- kommunen Brønnøy(44). Færrest ordninger har Bindal (28) og Vega (28), mens Sømna (31) og Vevelstad (34) har noen flere. Flest ordninger er registrert for Lødingen (34), som har sammenheng med at kommunen de siste årene har utviklet nye samarbeidsordninger både mot Harstad og østover mot Tjeldsund og Evenes. For Lødingen ligger det an til flere samarbeidsordninger nordover og østover, bl.a. innenfor helse og brann. Færrest ordninger i Vesterålen er registrert for Hadsel (27) og Andøy (26). Sortland (32) ligger nær gjennomsnittet.

På Indre Helgeland har alle de seks kommunene færre ordninger enn gjennomsnittet for fylket. Grane (29) og Hattfjelldal (28) har flest ordninger, noe som bl.a. skyldes at begge kommuner har flere ordninger Vefsn. De øvrige kommunene Lurøy (27), Rana (26), Nesna (25) og Hemnes (24) har relativt få ordninger, men har utviklet noen nye ordninger seg i mellom de siste årene og framstår som kjernekommuner på Indre Helgeland.

Indre Helgeland regionråd har utredet andre potensielle samarbeidsområder, men utviklingsarbeidet har hatt lav prioritert av kommunene og IHR de siste årene. Dette kan være en del av forklaringen på hvorfor kommunene har færre ordninger enn gjennomsnittet i fylket. Det er også et utviklingstrekk at noen kommuner kjøper tjenester utenfor egen region.

Nedlagte samarbeid de siste årene:

- Barnevern Rødøy-Lurøy-Træna
- Kart og oppmåling Lurøy-Træna
- Skogbrukssamarbeid Lurøy-Rana
- RKK Hemnes - Nesna - Rana

10.5 Dagens situasjon på Nord-Helgeland

Foreløpig oversikt over områder hvor en eller flere kommuner på Nord-Helgeland samarbeider. Inneholder også regionale funksjoner hvor en kommune, i de fleste tilfeller Rana, samarbeider med andre.

	Træna	Rødøy	Lurøy	Nesna	Hemnes	Rana	Andre
Aksjeselskap							
Helgeland Kraft AS				x	x	x	11 andre kommuner
Kommunekraft AS					x	x	Grane, Hattfjelldal og andre kraft-kommuner
Helgeland Reiseliv AS	x	x	x	x	x	x	12 andre kommuner
Nordland Teater AS						x	Rana 40% /Nfk 60%
Rana Produkter AS					x	x	RK 54,5%, Nfk 37,5%, Alstahaug kommune 3,0%
Rana Utviklingsselskap AS						x	RK 41,4%, Nfk 16,6%, private 42%
Kunnskapsparken Helgeland AS						x	RK eier 6,6%, Nfk og SIVA som største eiere
Helgeland Invest AS						x	RK 8,56%, Nfk 3,11%,

							Helge-land Sp.bank 48,28%, Helge-land Kraft AS 13,34%
Interkommunalt selskap - IKS							
Helgeland Avfallsforedling IKS	x	x	x	x	x	x	
	Træna	Rødøy	Lurøy	Nesna	Hemnes	Rana	Andre
Vertskommunemodell – kl.- § 28-samarbeid							
Pedagogisk Psykologisk Tjeneste (PPT)				x	x	x	
Regionalt Kompetanse Kontor Rana (RKK-Rana)				x	x	x	Avvikles juni 2015
Rana krisesenter	x			x	x	x	Lurøy og Rødøy har trådt ut av samarbeidet
Salten Krisesenter		x	x				I samarbeid med Salten-kommunene
Kemnerfunksjonen			x				Samarbeid med Vefsn kommune
Samhandlingsreformen – avtaleinngåelse kommuner-Helgelandssykehuset	x	x	x	x	x	x	17 kommuner på Helgeland
Rana helepark/KAD-senger		x	x	x	x	x	Kommunalt-Akutte-Døgnplasser – Rana vertskommune
Kommuneloven - § 27-samarbeid							
Polarsirkelen Friluftsråd (PFR)	x	x	x	x	x	x	
Indre Helgeland Regionråd (IHR)	x	x	x	x	x	x	Grane og Hattfjelldal
Indre Helgeland kontrollutvalgssekretariat			x	x	x	x	Vefsn, Grane og Hattfjelldal
Stiftelser med kommunal tjenesteproduksjon							
Helgeland Museum	x	x	x	x	x	x	
Frivilligsentralen						x	
Andre samarbeidsområder							
Sørsamisk Teater						x	Hattfjelldal, Snåsa
Bibliotek-bokbuss		x	x		x	x	Drives av Rana, selger

							tjenester til nabo-kommunene
Karrieresenteret Rana				x	x	x	Nfk, NAV
Helgeland Driftsassistanse – vann/avløp	x	x	x	x	x	x	
Samarbeid om brann- og feiertjenester				x	x	x	
Legevaktformidling	x	x	x	x	x	x	
Legevaktsamarbeid					x	x	
Nettverk kommunale tildelingskontor					x	x	Vefsn, Meløy, Bodø, Fauske, Saltdal
	Træna	Rødøy	Lurøy	Nesna	Hemnes	Rana	Andre
Nettverk kreftomsorg		x	x	x	x	x	Brønnøy, Alstahaug, Vefsn, Grane, Hattfjelldal
Konfliktrådet i Helgeland	x	x	x	x	x	x	
110-sentralen	x	x	x	x	x	x	Dekker hele fylket
Geodatasamarbeid				x	x	x	
Rana Forsøksring landbruk				x	x	x	
Midtskandia		x	x	x	x	x	I lag med andre kommuner på Helgeland

Tabell: Oversikt over ulike samarbeidsløsninger som involverer kommunene på N-Helgeland.

I denne oversikten har vi tatt med stiftelser med tjenesteproduksjon (Helgeland museum) og medlemsbaserte foreninger som «Driftsassistansen for vann og avløp» m.v.

Nedenfor følger sammendraget fra NIVI-analyse AS sin rapport:

Voksende kommunesamarbeid

I kartleggingen er det funnet 297 formelle interkommunale samarbeidsordninger i Nordland. I 2010 ble det funnet 270 formelle ordninger. De siste årene har det skjedd betydelige endringer i samarbeidets omfang og organisering, både gjennom nyetableringer og en pågående restrukturering av tidligere etablerte ordninger. I Nordland, som i andre fylker, registreres et voksende interkommunalt samarbeid som i økende grad berører lovpålagte velferdstjenester. Det gjelder særlig innenfor helse- og sosialsektoren. Pågående utviklingstrender tilsier at det kan ventes betydelig vekst i det interkommunale samarbeidet de nærmeste årene, bl.a. som følge av samhandlingsreformen som nå er i en oppfølgingsfase.

Stor ulikheter i omfang

Antall formelle ordninger pr kommune varierer fra 19 ordninger for Vågan og Ballangen til 50 ordninger for Evenes og Tjeldsund. Gjennomsnittlig antall ordninger pr kommune i Nordland ligger på 31, mot tilsvarende 35 i Sør-Trøndelag og 39 i Nord-Trøndelag og Møre og Romsdal.

To norgesmestere

Evenes og Tjeldsund har sammen med Skånland kommune i Troms utviklet det som etter NIVIs vurdering må være Norges mest omfattede kommunesamarbeid vurdert ut fra innhold. Utover vanlige samarbeidsområder som revisjon og renovasjon, har kommunene utviklet helhetlige samarbeidsløsninger for så godt som samtlige administrative støttefunksjoner, hele teknisk sektor inklusiv plan, byggesak, kart og oppmåling, eiendomsforvaltning, landbruk og miljø, med tillegg av de fleste lovpålagte helse- og sosialoppgaver. Gjennom forpliktende samarbeid har kommunene oppnådd betydelige gevinster i form av mindre sårbarhet, bedre kvalitet på tjenestene til innbyggerne og bedre ressursbruk.

Ikke systematiske forskjeller etter kommunestørrelse

En nærmere analyse tyder ikke på systematisk variasjon i omfanget av interkommunalt samarbeid etter kommunestørrelse, målt i innbyggertall. Antall ordninger varierer betydelig både mellom små og mellom store kommuner i Nordland. Samme funn er gjort i andre fylker hvor NIVI har gjennomført tilsvarende analyser. Kommunens geografiske plassering, regiontilhørighet, regionrådets rolle og ikke minst kommunenes holdning til interkommunalt samarbeid, er antakelig viktigere årsaker til dagens samarbeidsmønster.

Restrukturering pågår

I Nordland finner vi relativt sett færre nyetableringer og større omfang på arbeid med å restrukturere etablerte interkommunale ordninger sammenliknet med Trøndelagsfylkene og Møre og Romsdal. I kartleggingen er det funnet nærmere 60 eksempler på endringer i deltakelse, organisering eller styring innenfor etablerte ordninger. Endringene har bl.a. sammenheng med opplevde styringsproblemer og behov for opprydning i et villniss av ulike eier- og styringsformer.

Konsolidering mot funksjonelle kommuneregioner

Samarbeidet om kommunale kjerneoppgaver utvikles i stigende grad innenfor funksjonelle kommuneregioner bestående av en vertskommune med tilhørende nabokommuner. For visse oppgaver innenfor administrasjon, næring, infrastruktur, helse, brann og øvrig beredskap pågår en restrukturering i retning av større landskap som dekker flere regionrådsområder eller hele fylket. Økende samarbeid på tvers av fylkesgrensene er en del av utviklingsbildet. Det gjelder særlig i grenseområdet mot Troms, i mindre grad mot Nord-Trøndelag hvor det først og fremst er Bindal kommune som trekkes sørover.

Store variasjoner i innhold

I kartleggingen dokumenteres store variasjoner i samarbeidets innhold. I Nordland er det funnet 11 oppgaveområder hvor over 90 prosent av fylkets 44 kommuner deltar i formalisert interkommunalt samarbeid. Det gjelder regionråd og regionalt næringsfond, beredskap mot akutt forurensning (IUA), 110-sentral, kriesenter, geodatasamarbeid, kompetansesamarbeid i VAR-sektoren, regionalt kompetansekontor (RKK), renovasjon, revisjon og interkommunal PP-tjeneste. Over halvparten av kommunene samarbeider på ytterligere åtte forskjellige oppgavefelt. Her inngår samarbeid om kontrol- lutvalgssekretariat, friluftsråd, energiselskap, arkiv, innkjøp, IKT, legevakt og felles barne- verntjeneste. Nær 60 prosent av kommunene i Nordland samarbeider nå om barnevern. Det er på nivå med Møre og Romsdal (56 prosent), men lavere enn i Sør-Trøndelag (84 prosent).

Pragmatisk IKT-samarbeid

Kartleggingen tyder på at IKT-samarbeidet har kommet kortere i Nordland enn i aktuelle referansefylker. I Nordland finnes få eksempler på helhetlig IKT-samarbeid, der både teknologi, driftsløsninger og IKT-organisasjon er felles. Med noen unntak preges mye av dagens IKT-samarbeid i

Nordland av spredte pragmatiske løsninger, ofte med avtaler med flere nabokommuner i kombinasjon med tjenestekjøp fra private aktører.

Slående lite samarbeid på tunge tjenesteområder

Kommunene i Nordland samarbeider overraskende lite om en rekke viktige oppgaver. Det gjelder administrative funksjoner, som skatt, lønn og regnskap. Det gjelder viktige helsetjenester som legevakt, kommuneoverlege, miljø- rettet helsevern og ikke minst lokalmedisinsk senter og andre samhandlingstjenester. Det gjelder også samarbeidet om oppgaver innen- for NAV, psykiatri, voksenopplæring, landbruk og naturforvaltning, planfunksjon og tekniske tjenester. I Nordland er HALD-kommunene (Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Dønna) og ETS-kommunene (Evenes, Tjeldsund og Skån- land) ofte alene om å ha etablert interkommunalt samarbeid på en rekke oppgaveområder. Det skyldes trolig ikke at samarbeidsbehovet er mindre i andre kommuner, men snarere at de øvrige kommunene ikke har klart å bli enige i fordelingsmessige diskusjoner, særlig om lokalisering av fagpersonell.

Lokale tilpasninger til samhandlingsreformen

Kommunenes tjenesteutvikling innenfor samhandlingsreformen har så langt vært preget av lokale løsninger innenfor den enkelte kommune. I Nordland finnes foreløpig ingen eksempler på helhetlig samarbeid gjennom lokalmedisinske sentra, som har preget mye kommunenes tilpasning til reformen i Trøndelagsfylkene. Pågående prosesser mellom kommunene tyder likevel på at det kan komme en interkommunal bølge med oppbygging av en sterkere og mer forebyggende kommunehelsetjenester flere steder i fylket. Det gjelder bl.a. tilbud om øyeblikkelig hjelp i tilknytning til interkommunal legevakt og sykehusene.

Strukturelle utfordringer i NAV Innenfor NAV i Nordland finnes for tiden fire eksempler på formalisert kommunesamarbeid som berører syv av fylkets kommuner. Kartleggingen tyder på betydelige utfordringer knyttet til fagkompetanse, kontorstørrelse og arbeids- og byrdefordeling mellom dagens mange NAV-kontorer i fylket. Nesten hvert fjerde NAV-kontor i Nordland har en bemanning på mindre enn fire årsverk.

Kommunestruktur under press

Til tross for voksende interkommunalt samarbeid og mange positive nyetableringer de siste årene, preges mye av dagens oppgaveløsning av en svært sårbar og personavhengig kommuneforvaltning i Nordland. Foreliggende kartlegging tilsier at dagens kommunesamarbeid kun i begrenset grad berører kompetanse og kapasitet innenfor de sentrale velferdssektorene.

Det registreres store forskjeller i kapasitet og kompetanse innenfor lovpålagte oppgaveområder som barnevern, planlegging, landbruk, brannvern, NAV-kontor og andre sentrale velferdstjenester. Hensynet til likeverdige velferdstjenester og andre nasjonale mål med kommunene, aktualiserer på denne bakgrunn en debatt om både det interkommunale samarbeidet og dagens kommunestruktur i Nordland.

11. DAGENS KOMMUNEØKONOMI

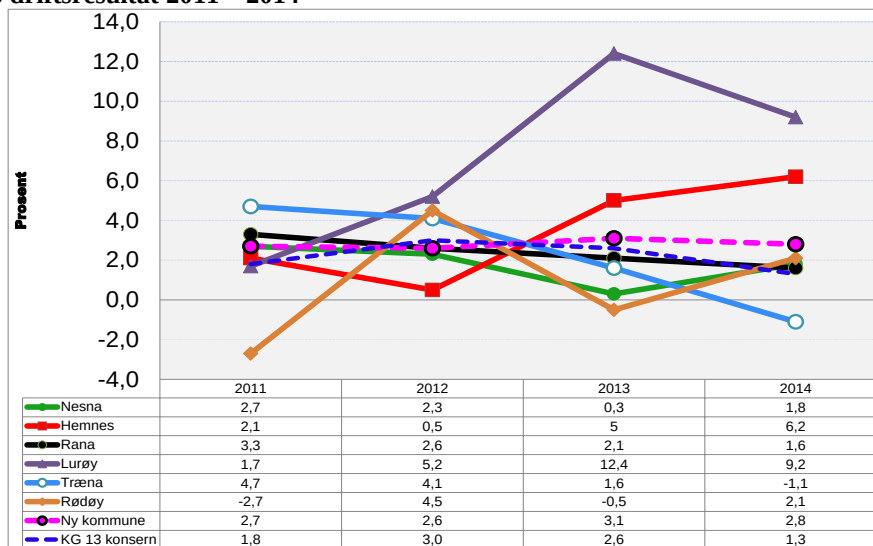
Rådmannsgruppa har hatt et sterkt fokus på de økonomiske effektene av en eventuell ny kommune på N-Helgeland. For å beregne økonomiske konsekvenser av kommunesammenslåing, har vi bl.a. fokusert på endringene over inntektssystemet. Videre har vi sett på potensialet for innsparing og mulige stordriftsfordeler knyttet til administrasjon. Mulige økonomiske

konsekvenser knyttet til tjenesteproduksjon har vi ikke hatt kapasitet til å se nærmere på i denne runden.

11.1. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Bærekraft og økonomi er et helt sentralt fundament for kommunenes aktivitet og tjenesteproduksjon. Økonomisk soliditet (i betydningen handlingsrom) framgår da også som et kriterium fra ekspertutvalget for at tjenesteytingen skal ivaretas på en god og trygg måte. Her knyttes soliditetsbegrepet til størrelsen på frie fondsmidler (disposisjonsfond) og netto driftsresultat.

Netto driftsresultat 2011 – 2014



Hemnes (6,2%) og Lurøy (9,2%) hadde et resultat bedre enn anbefalt i 2014 mens øvrige kommuner ligger under denne anbefalingen. Træna hadde som eneste kommune et negativt netto driftsresultat (-1,1%). Hvis vi ser alle kommunene samlet, er netto driftsresultat 2,8% og tett opp til anbefalingen. Gjennomsnittet for KG 13 var i 2014 1,3%.

Kommune	Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter	Langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser i prosent av brutto driftsinntekter	Netto lånegjeld i kroner per innbygger
Nesna	2,0	75,3	80 104
Hemnes	6,3	102,0	89 864
Rana	1,6	47,2	40 744
Lurøy	9,3	91,6	41 678
Træna	-1,1	76,8	123 154
Rødøy	2,5	95,2	67 617

11.2 Økonomisk status

Vi ser her nærmere på ulike økonomiske indikatorer for å kunne si noe om dagens økonomiske status i de ulike kommunene, og hvilke utfordringer de står overfor.

11.2.1. Korrigerte frie inntekter

Korrigerte frie inntekter er en indikator som gir uttrykk for kommunens reelle inntektsnivå. Kommunenes frie inntekter består av rammetilskudd og skatt, og utgjør om lag 80 prosent av de samlede inntektene. Korrigerte frie inntekter viser nivået på de frie inntektene justert for variasjon i utgiftsbehov. Indikatoren viser dermed inntekts- og utgiftssiden samlet. Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov («billige») får justert opp sine inntekter, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov («dyre») får justert ned sine inntekter i beregningen fra vanlige, «ukorrigerte» til korrigerte frie inntekter.

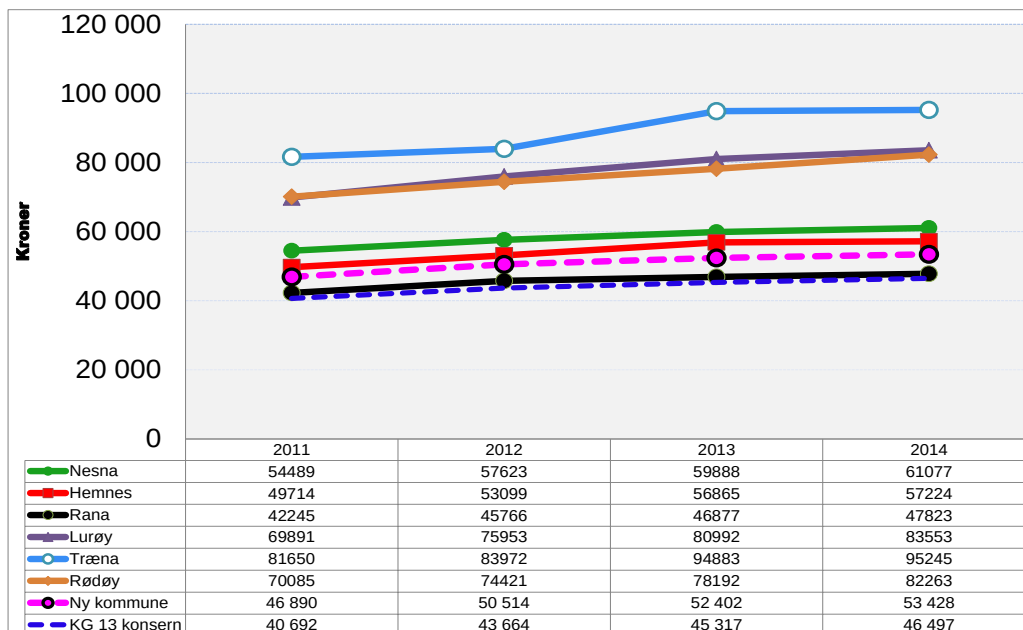
Det er først og fremst variasjoner i omfanget av regionalpolitiske overføringer, skjønnstilskudd og skatteinntekter som forklarer variasjoner i (utgifts-)korrigerte inntekter mellom kommunene. Dessuten bør det nevnes at frie inntekter ikke omfatter for eksempel utbytteinntekter og annen finansavkastning.

For å få et mest mulig komplett bilde av kommunenes frie inntekter, viser vi i tabellen under nivået på korrigerte frie inntekter både med og uten eiendomsskatt og inntekter fra konsesjonskraft. Tabellen viser at alle de aktuelle kommunene hadde et inntektsnivå over landsgjennomsnittet i 2014. Nesna hadde et nivå på korrigerte frie inntekter, inkl. eiendomsskatt og inntekter fra konsesjonskraft, som utgjorde 106 prosent av landsgjennomsnittet dette året. For Lurøy og Rana 109, Rødøy 110, Træna 125 og Hemnes 131.

Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser inntekt per innbygger i prosent av landsgjennomsnittet. Tall fra 2014.

<i>Kommune</i>	<i>Korrigerte frie inntekter eks. e-skatt og konsesjonskraftinntekter</i>	<i>Korrigerte frie inntekter inkl. e-skatt og konsesjonskraftinntekter</i>
Nesna	108	106
Hemnes	100	131
Rana	100	109
Lurøy	106	109
Træna	129	125
Rødøy	108	110
Landet	100	100

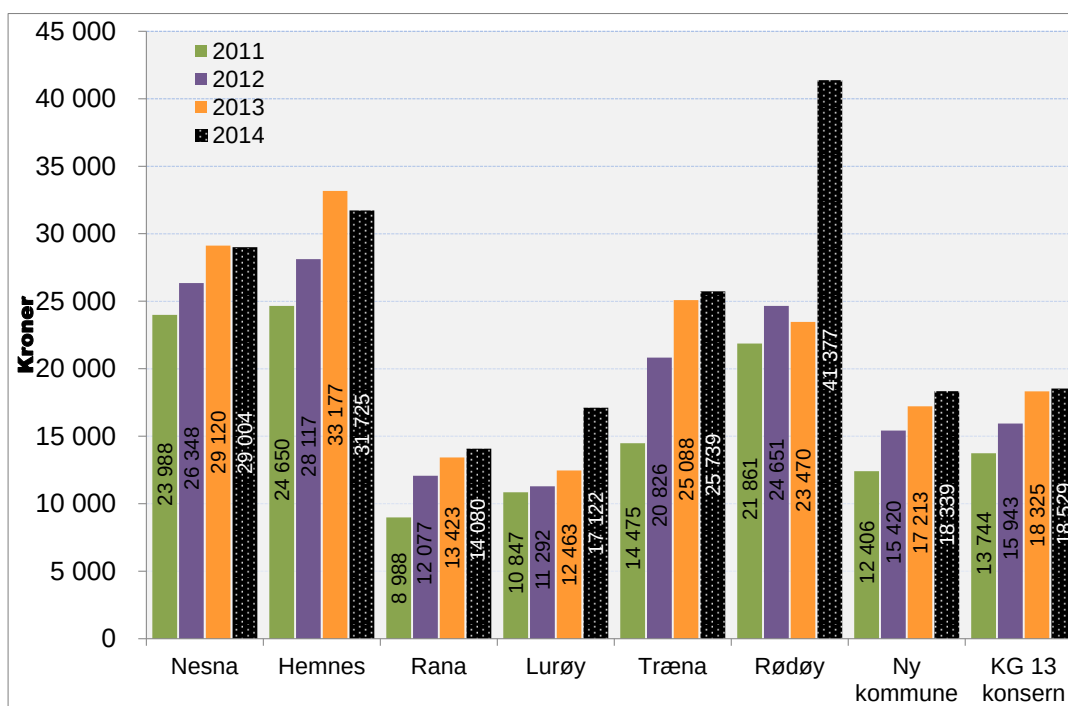
Frie inntekter pr. innbygger



11.2.2. Finansielle nøkkeltall

Endelige KOSTRA-tall for 2014 viser at regnskapsresultatene varierer mellom kommunene. Staten og KS har siden 2002 vært enige om at kommunenes netto driftsresultat bør ligge på 3%. Dette for både å ha en driftsmargin, bevare verdiene sektoren allerede sitter på og å kunne sette av nok midler til investeringer.

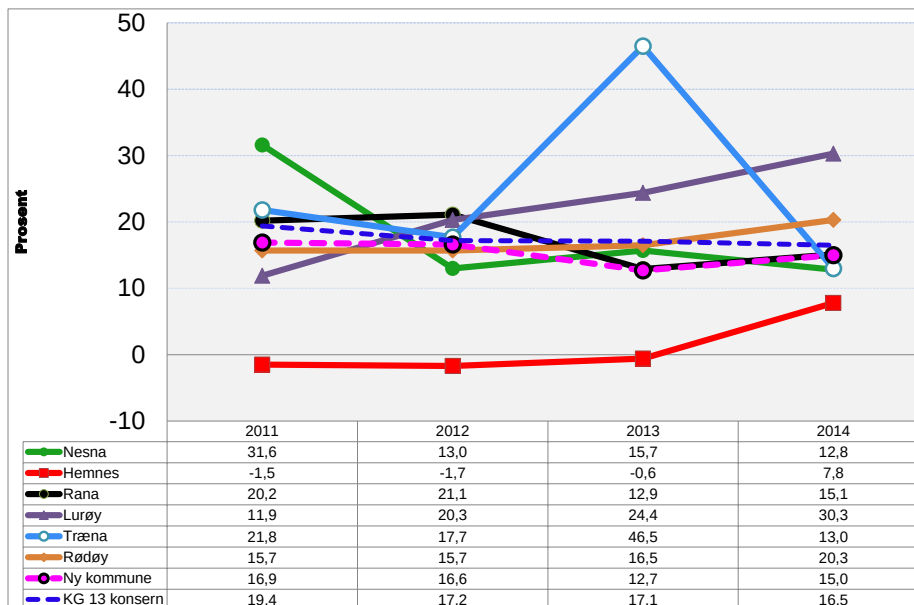
Langsiktig gjeld – netto lånegjeld pr. innbygger: Gjeld i prosent av brutto driftsinntekter:



Netto lånegjeld pr. innbygger varierer fra 14 080,- i Rana til 41 377 i Lurøy. Alle kommuner har hatt en vekst i gjeldsbyrden i perioden 2011-2014, sterkest vekst for Træna og Rødøy.

For en eventuell ny kommune, der kommunenes samlede gjeld er fordelt på regionens innbyggere, vil gjeldsbelastningen ligge på nivå med KG 13 hvis vi legger 2014-tall til grunn.

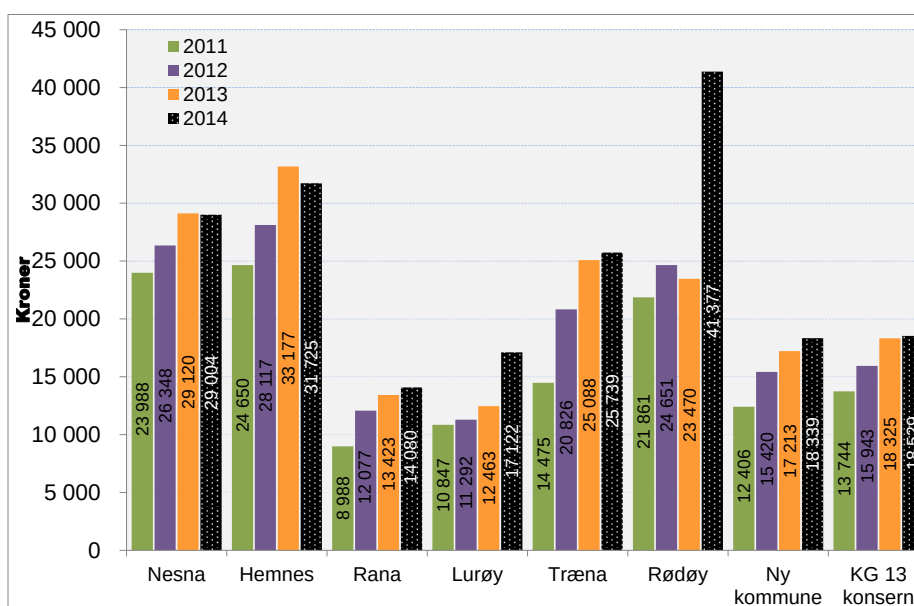
Arbeidskapital ex. premieavvik i % av driftsinntekter



Kommentar:

- Sterk vekst for Lurøy og vekst fra 2013-2014 for Hemnes
- Fallende tendens for Træna, Nesna og Rana
- Svakt fallende tendens for Rana

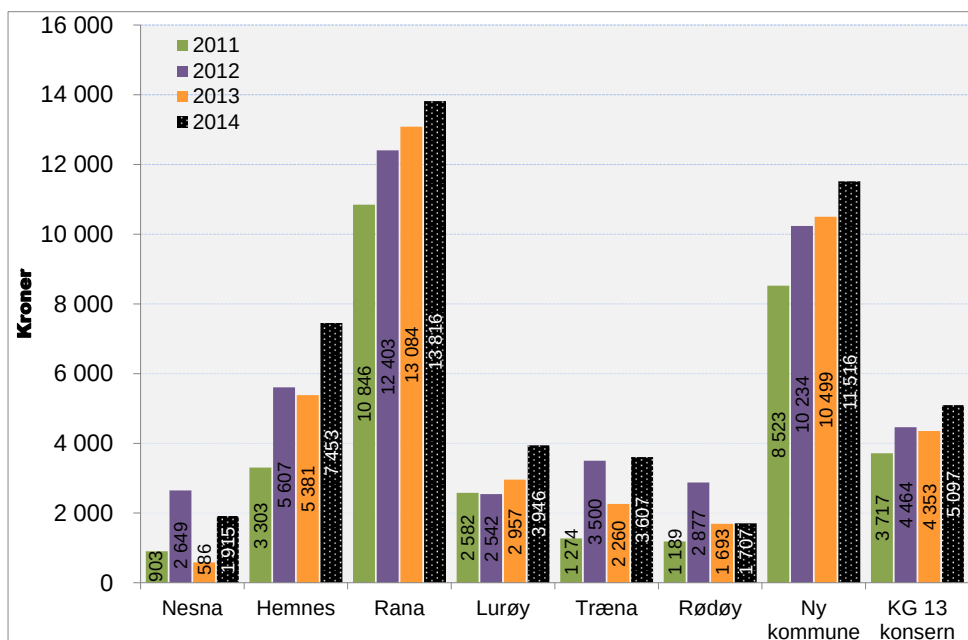
Netto pensjonsforpliktelse pr innbygger



Kommentar:

- Vekst i forpliktelsene for alle kommunene og sterkest for Rødøy.
- Lurøy har relativt sett lave forpliktelser.
- For Rana er det tall uten konsern, dvs. at Mo i Rana Havn KF ikke inngår. Når KF Bygg eventuelt etableres fra 1.1.2016, vil det bli nødvendig å ta med tall for konsern.
- «Ny kommune» vil ha forpliktelser pr. innbygger litt høyere enn Lurøy kommune – kr. 18 339,- pr. innbygger.

Akkumulert premieavvik pr innbygger

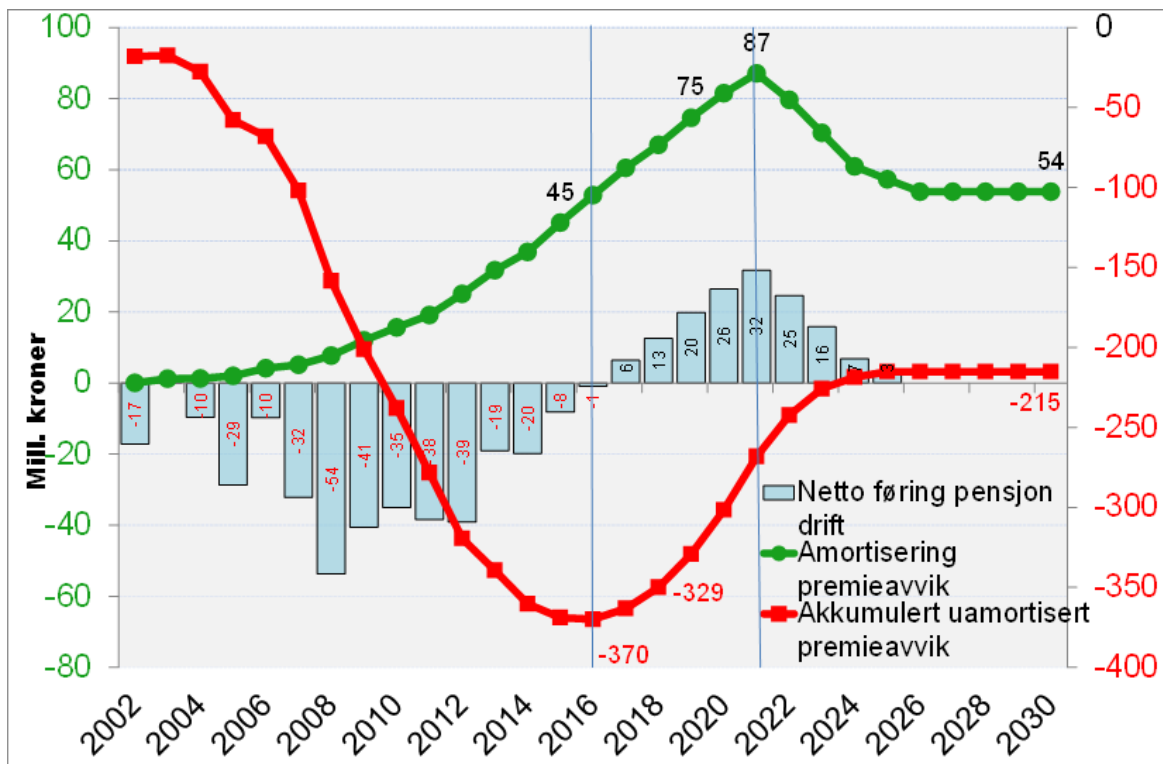


Kommentar:

- Rana ligger høyt og viser en stigende tendens. Akkumulert premieavvik må ses i sammenheng med fondsstatus – Rana kommune har også eget pensjonsfond.
- Rana er inne i en omstillingsperiode og reduserer driftsutgiftene for bl.a. å kunne dekke inn akkumulert premieavvik.
- «Ny kommune» vil ha et akkumulert premieavvik på om lag kr. 11 500,- pr. innbygger, snittet i KG 13 ligger på ca. kr. 5 100,-.

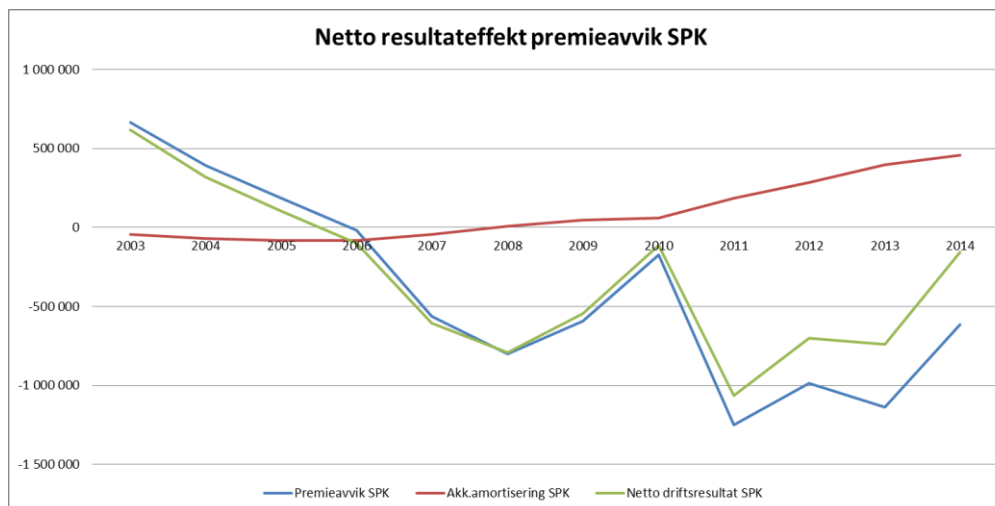
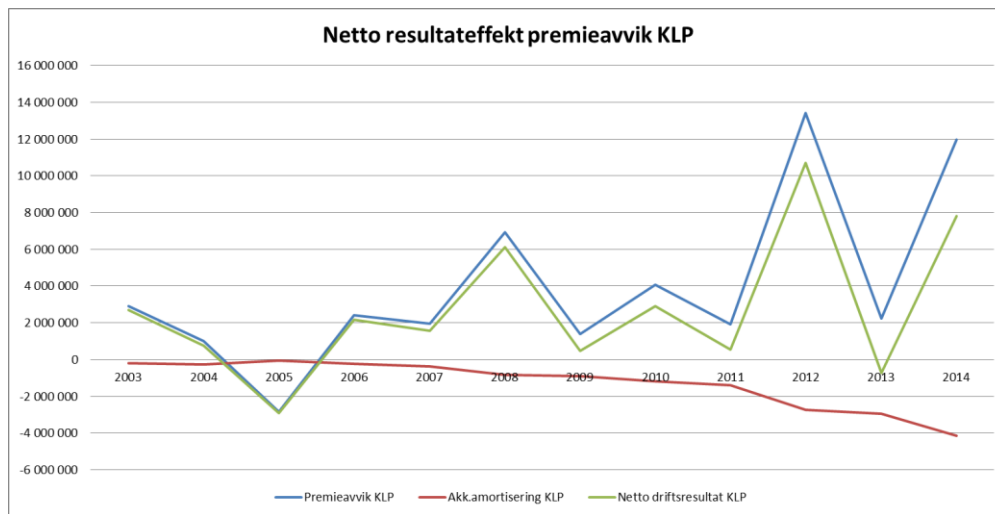
Rana kommunes premieavvik

Videreføring av dagens ordning med amortisering av premieavviket over 7 år

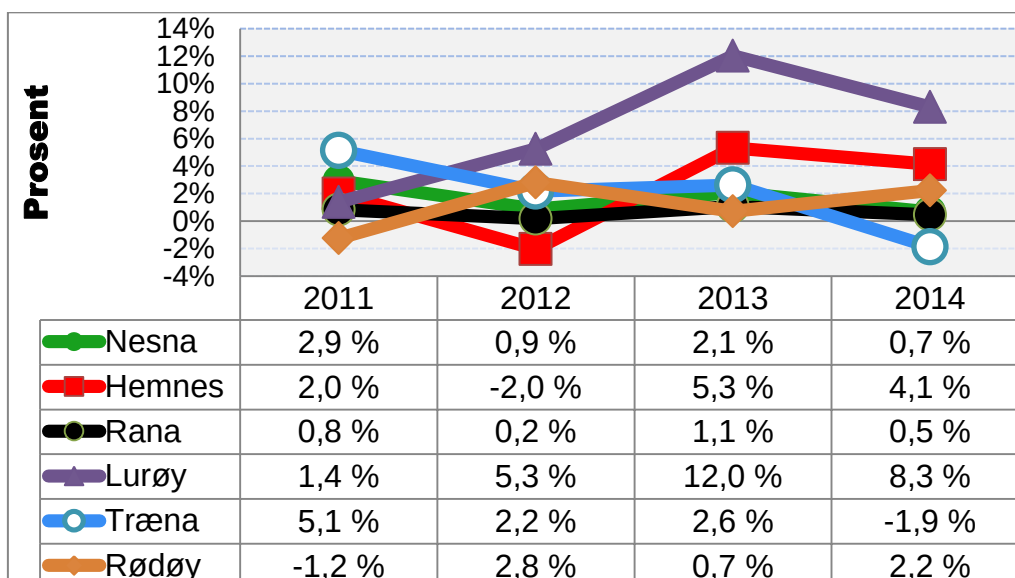


- 2002 var første år premieavvik ble inntektsført. Dette ble amortisert påfølgende 15 år, siste amortiseringsår i 2017. I 2015 må det amortiseres 9 år med 15 års amortiseringsperiode, 3 år med 10 års periode og 1 år med 7 års periode.
- Videreføring av dagens ordning der en følger regnskapsforskriften og amortiseres årets premieavvik de påfølgende syv årene, vil økonomisk sett være den beste måten å håndtere dette på. En vil få økte utgifter de kommende årene ved at årlig amortisering øker og når en topp i 2021. Dette skyldes i hovedsak at vi har 15 år med amortisering inne og år der premieavviket har vært høyt. Samt at det for første år utgiftsføres 7 år med 7 års amortiseringsperiode.
- Prognosen på amortisering i 2021 er på 87 mill. kr, en økning på 42 mill. kr fra 2015. Fra og med 2026 viser prognosen at årets premieavvik blir lik årlig amortiseringsutgift, forutsatt tilnærmet likt årlig premieavvik. Dersom dette inntreffer, blir netto årlig pensjonsføring lik null.
- Prognosen viser at det akkumulerte uamortiserte premieavviket vil stabiliseres på 215 mill. kr, mot 360 mill. kr pr 2014.

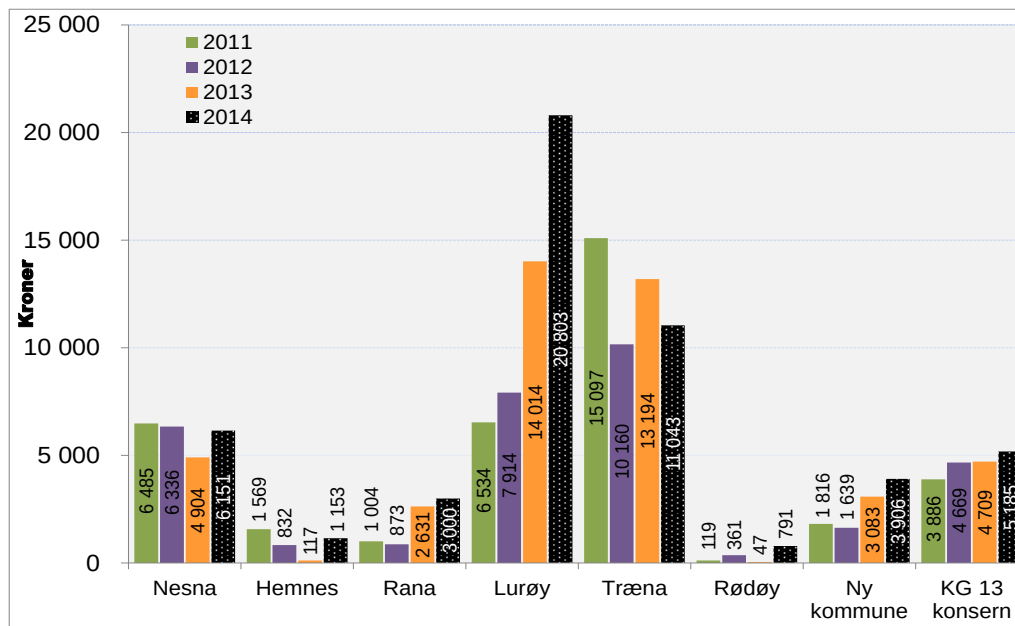
Hemnes kommunes premieavvik:



NDR korrigert for netto premieavvik



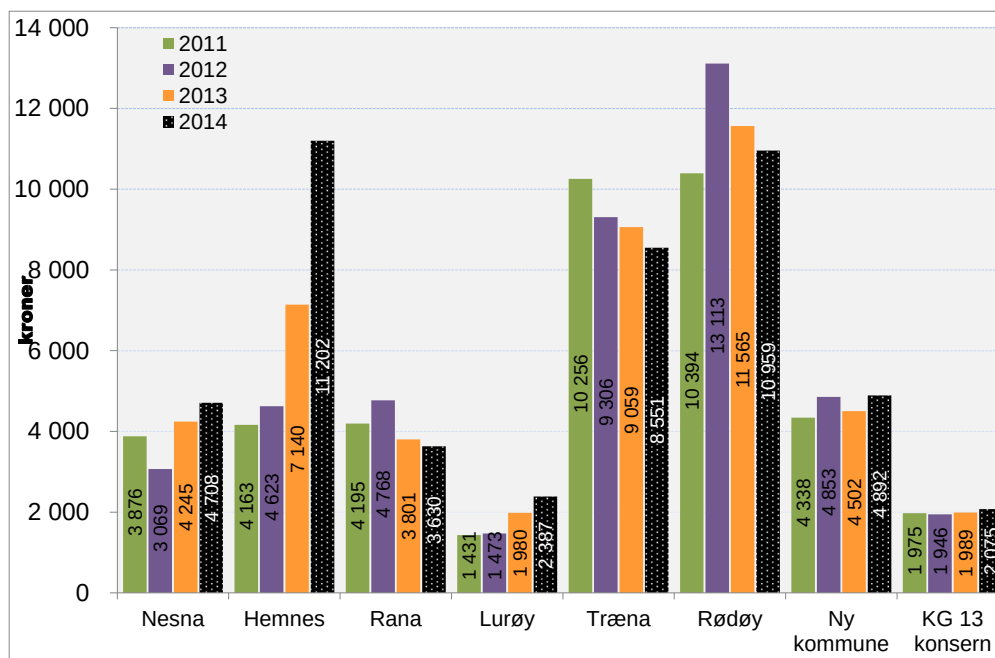
Disposisjonsfond pr innbygger



Kommentar:

- Disposisjonsfond og bundne driftsfond må ses i sammenheng.
- Tall for Hemnes og Rana er før Terra-forliket – for Rana betyr det en økning fra 3000 til 6000 pr. innbygger.
- KG 13 ligger i 2014 om lag kr. 1 300,- høyere pr. innbygger enn «Ny kommune»

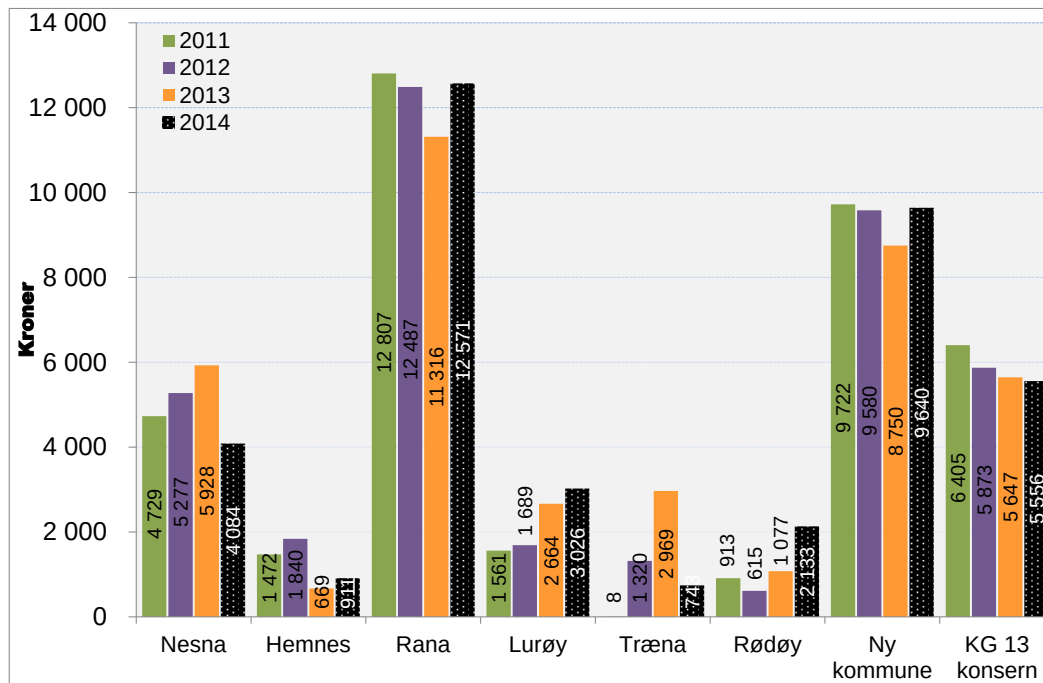
Bundne driftsfond pr innbygger



Kommentar:

- Må ses i sammenheng med figuren «Disposisjonsfond pr. innbygger»
- «Ny kommune» har kr. 4 892,- mot KG 13 kr. 2 075,- i driftsfond pr. innbygger

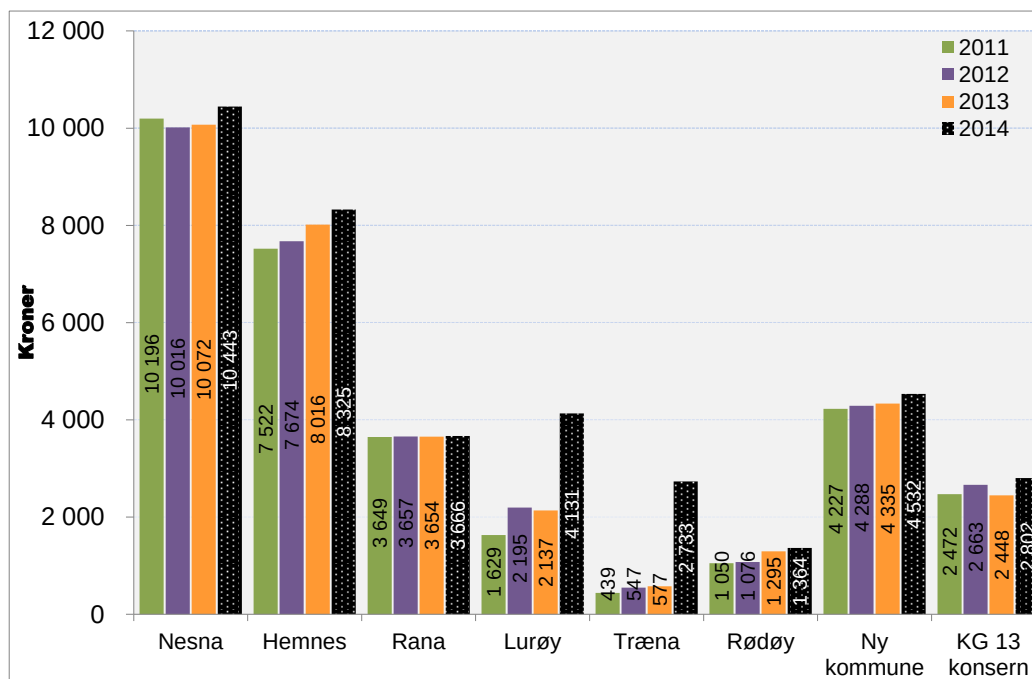
Investeringsfond pr innbygger



Kommentar:

- Rana har betydelige fondsavsetninger til investeringer – en del er øremerket kulturhus m.v.
- «Ny kommune» vil nyte godt av Ranas investeringsfond og ligger også vel kr. 4 000,- pr. innbygger høyere enn KG 13

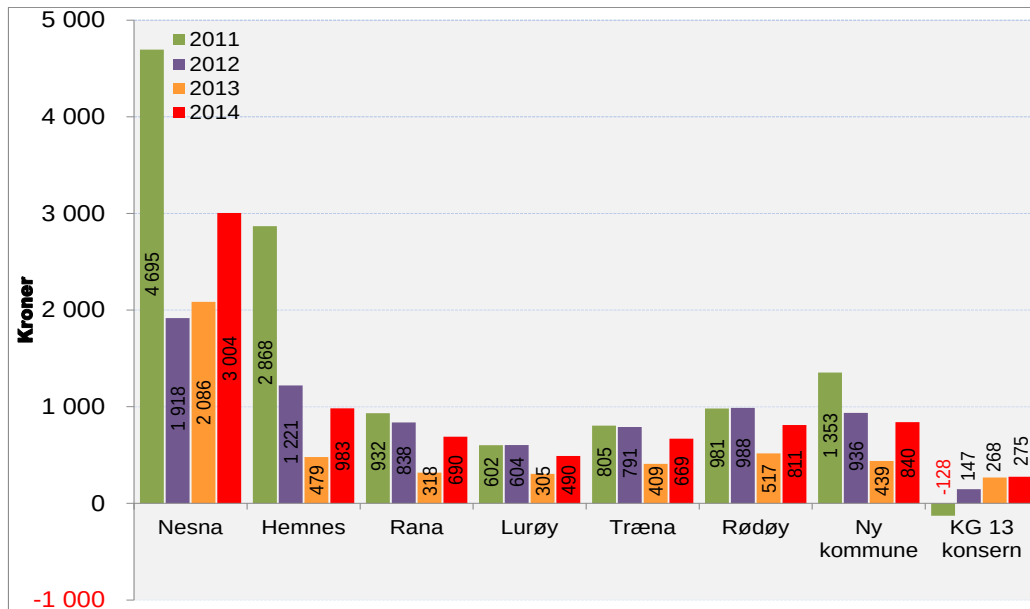
Aksjer og andeler pr. innbygger



Kommentarer:

- Nesna har de største verdiene pr. innbygger

Aksjeutbytte pr. innbygger



Kommentar:

- Relativt høye utbytter pr. innbygger for Nesna
- Eierne av Helgeland Kraft AS opplever synkende utbytter.
- «Ny kommune» har høyere utbytter enn KG 13

11.3 Eiendomsskatt

Kommunene har i dag forskjellige nivå på eiendomsskatt og andre gebyrer. En kartlegging av dette er viktig for å kunne se på behovet og mulighetene for harmonisering i forbindelse med en sammenslåing.

Tabell: Eiendomsskattesats 2015 til 2018 - næringseiendom/verker og bruk (promille)

(Kilde: Data fra kommunene)

Kommune	2015	2016	2017	2018
Træna	0,0	0,0	0,0	0,0
Rødøy	7,0	7,0	7,0	7,0
Lurøy	6,0	6,0	6,0	6,0
Nesna	4,0	4,0	4,0	4,0
Hemnes	7,0	7,0	7,0	7,0
Rana	7,0	7,0	7,0	7,0

Træna kommune har som eneste kommune ikke eiendomsskatt på næringseiendom/verker og bruk. Rødøy, Hemnes og Rana har høyeste skattesats med 7 promille. Lurøy har 6 promille og Nesna 4 promille. Som det fremgår av tabellen ovenfor har ingen av kommunene planer/vedtak om å endre innværende skattesats.

Tabell: Eiendomsskattesats 2015 til 2018 - boliger

Kommune	2015	2016	2017	2018
Træna	0,0	0,0	0,0	0,0
Rødøy	0,0	0,0	0,0	0,0
Lurøy	4,0	4,0	4,0	4,0
Nesna	4,0	4,0	4,0	4,0
Hemnes	0,0	0,0	0,0	0,0
Rana	2,0	2,0	2,0	2,0

Lurøy har bunnfradrag på 200 000,-, Nesna har ikke bunnfradrag og Rana har bunnfradrag på 500 000,-.

Tabell... over viser at skattesatsen for boliger varierer mellom kommunene – Træna, Rødøy og Hemnes har ikke eiendomsskatt på boliger. Nesna og Lurøy har 4 promille og Rana har 2 promille.

Tabell: Eiendomsskattesats 2015 til 2018 - fritidseiendommer

Kommune	2015	2016	2017	2018
Træna	0,0	0,0	0,0	0,0
Rødøy	0,0	0,0	0,0	0,0
Lurøy	4,0	4,0	4,0	4,0
Nesna	4,0	4,0	4,0	4,0
Hemnes	0,0	0,0	0,0	0,0
Rana	0,0	0,0	0,0	0,0

Lurøy har bunnfradrag på 200 000,-, Nesna har ikke bunnfradrag.

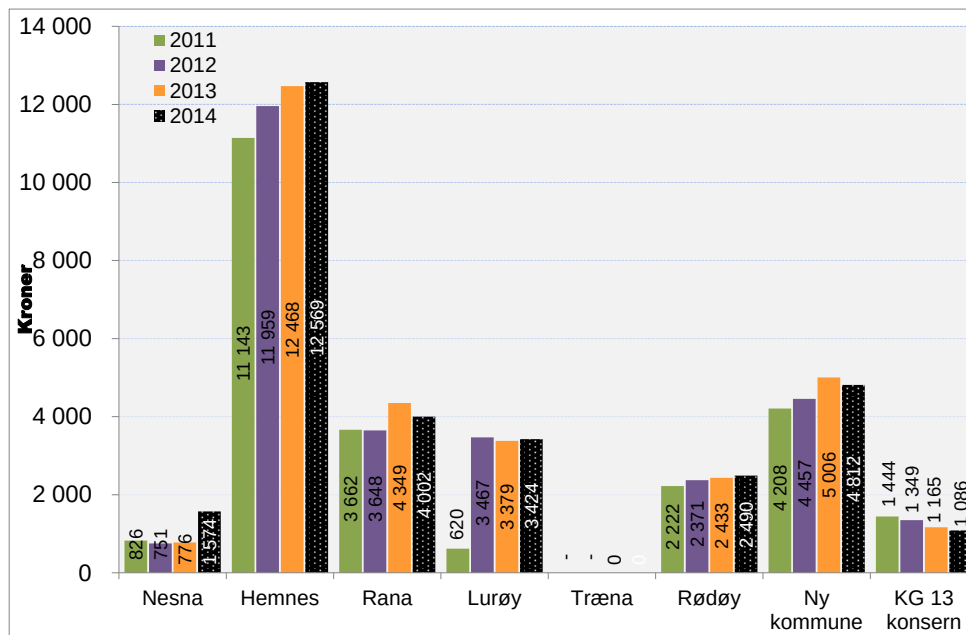
Tabellen over viser at det kun er Lurøy og Nesna som har eiendomsskatt på fritidsboliger med en skattesats på 4 promille.

Eiendomsskatt kommuner (1000kr.)

Skatteobjekt	Inntekter for kommunene 2014				
	Rødøy	Lurøy	Nesna	Hemnes	Rana
Verker og bruk	433	750	652	4 108	17 514
Kraftverk	2 634	600		53 700	50 450
Næring		4 400		715	15 212
Bolig/fritids-eiendommer		4 400	2 293		21 403
Sum	3 067	10 150	2 945	58 523	104 578

Kilde: Kommunenes egne tall

Eiendomsskatt pr. innbygger



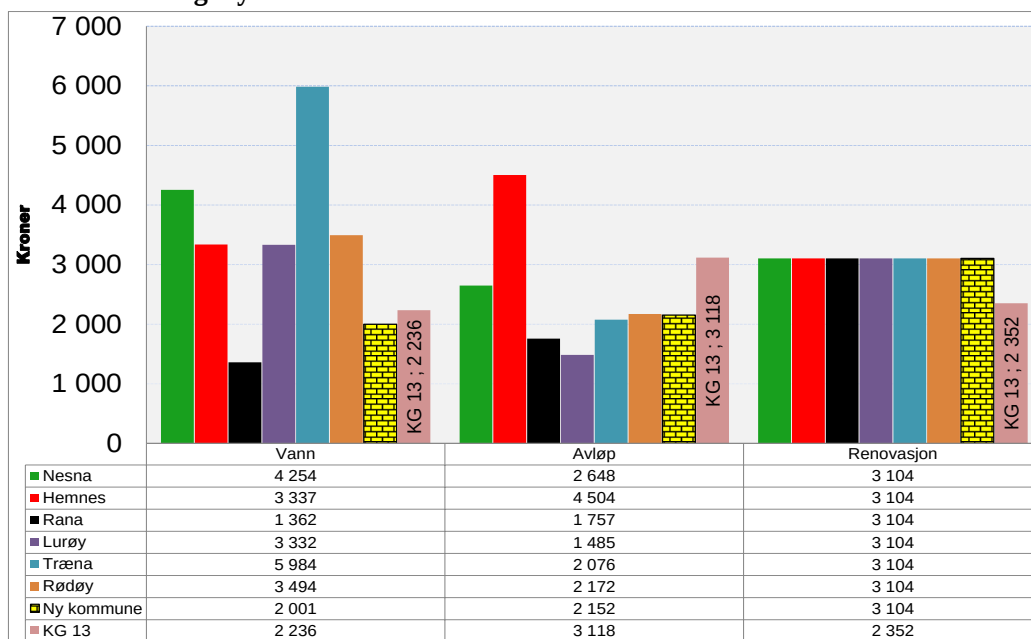
Kommentar:

- Hemnes har de høyeste inntektene pr. innbygger – samlet inntekt i 2014 ca. 51 mill.kr. som er knyttet til «Verker og bruk». Rana har til sammen 84,5 mill kr. i 2014, beskatning av boliger, næringseiendom og verker og bruk
- Forutsatt at den nye kommunen skal opprettholde den samlede inntekten fra eiendomsskatt på samme nivå som i dag, blir det en politisk oppgave å utforme et skatteregime som tilfredsstiller lovkravene og behandler næringsliv og innbyggere likt på Nord-Helgeland.
- «Ny kommune» har betydelig høyere inntekt fra eiendomsskatt pr. innbygger enn KG 13.

Forslag til endringer i eiendomsskatten

Finansdepartementet har sendt ut høringsforslag til endring av Lov om eiendomsskatt ang. fjerning av beskatningen av integrerte maskiner og produksjonsutstyr tilhørende verker og bruk. Forslaget inneholder 2 alternative modeller og vil innebære at kraft-, industri- og ilandføringskommuner vil få redusert sine eiendomsskatteinntekter betydelig hvis det blir vedtatt. Det mest ytterliggående alternativet vil bety en reduksjon av kommunenes skatteinntekter med 1,5 – 2 milliarder på landsbasis. Hvis Stortinget vedtar forslaget, vil Rana kommune bli sterkest berørt med en reduksjon i eiendomsskatteinntekten på inntil 37 mill.kr.

11.4 Samlede gebyrer i kommunene



Kommune	2015	2016	2017	2018
Træna	11164	11164	11164	11164
Rødøy	8770	8770	8770	8770
Lurøy	7921	7921	7921	7921
Nesna	10006	10006	10006	10006
Hemnes	10945	10945	10945	10945
Rana	6223	6223	6223	6223
Ny kommune	7257	7257	7257	7257
KG 13	7706	7706	7706	7706

Innbyggerne i Træna betaler mest i årsgebyr (kommunale gebyrer), med kr 11 164 i 2015. Innbyggerne i Rana betaler minst – kr 6 223 som er svært lavt sammenlignet med andre kommuner i landet. Differansen er kr 4 941 og betyr at det er 79,4% dyrere på Træna enn i Rana. Planlagt utvikling fram til 2018 endrer lite på dette bildet.

Forurensingsforskriften åpner for områdevis differensiering av vann- og avløpsgebyrene, men det mest hensiktsmessige vil være en harmonisering av nivået på både eiendomsskatt og øvrige gebyr/avgifter i den nye kommunen. Nivået spriker betydelig mellom kommunene, slik at dette kan framstå utfordrende. Hemnes og Nesna har også samlede gebyrer som overstiger 10 000,-.

Træna, som har desidert høyest avgiftsnivå for vann, avløp, renovasjon, feiing og tilsyn, har ikke eiendomsskatt for boliger og fritidseiendommer. Avgifter for førstnevnte tjenester skal tilsvare selvkost og kan derfor ikke justeres etter politisk prioritering som andre avgifter. Det vil likevel være interessant å se på hvordan dette vil utjevnes i storkommunealternativet og om dette kan bidra til at det totale skatte- og avgiftstrykket i Træna kan holdes omtrent som i dag, også etter en eventuell sammenslåing.

Våre beregninger gitt kostnadsbildet i 2014, ville gitt et samlet årsgebyr på 7 257 for en bolig i den nye storkommunen. Det er om lag 500,- lavere enn gjennomsnittet for KG 13.

11.5 Konesjonskraft

Kraftverkseiere skal avstå inntil 10 prosent av kraftgrunnlaget som konsesjonskraft til kommunene og fylkeskommunen der kraftanlegget ligger. Kommunene sin rett til konsesjonskraft er derimot avgrenset til kommunenes behov for allmenn elektrisitet-forsyning. For kommuner med lavt folketall – men med store utbygginger – innebærer dette at fylkeskommunen får overført det overskytende. En kommunesammenslåing mellom små kraftkommuner og kommuner med større innbyggertall, innebærer et større behov for allmenn el-forsyning. En større del av konsesjonskraften vil dermed gå til den nye kommunen, mens fylkets andel blir tilsvarende redusert. På den måten kan en si at regelverket og regimet som er knyttet til fordeling og uttak av konsesjonskraft, ikke er sammenslåingsnøytralt (Brandtzæg et.al 2011).

Kommune	Konsesjonskraft- mengde	Alminnelig forbruk	Overskytende konsesjonskraft
Træna	0,0	-	
Rødøy	6,0	-	
Lurøy	0,0	-	
Nesna	0,0	36,0	
Hemnes	173,6	85,6	88,0
Rana	184,7	425,0	

Alminnelig forbruk i Træna, Rødøy og Lurøy ikke kjent

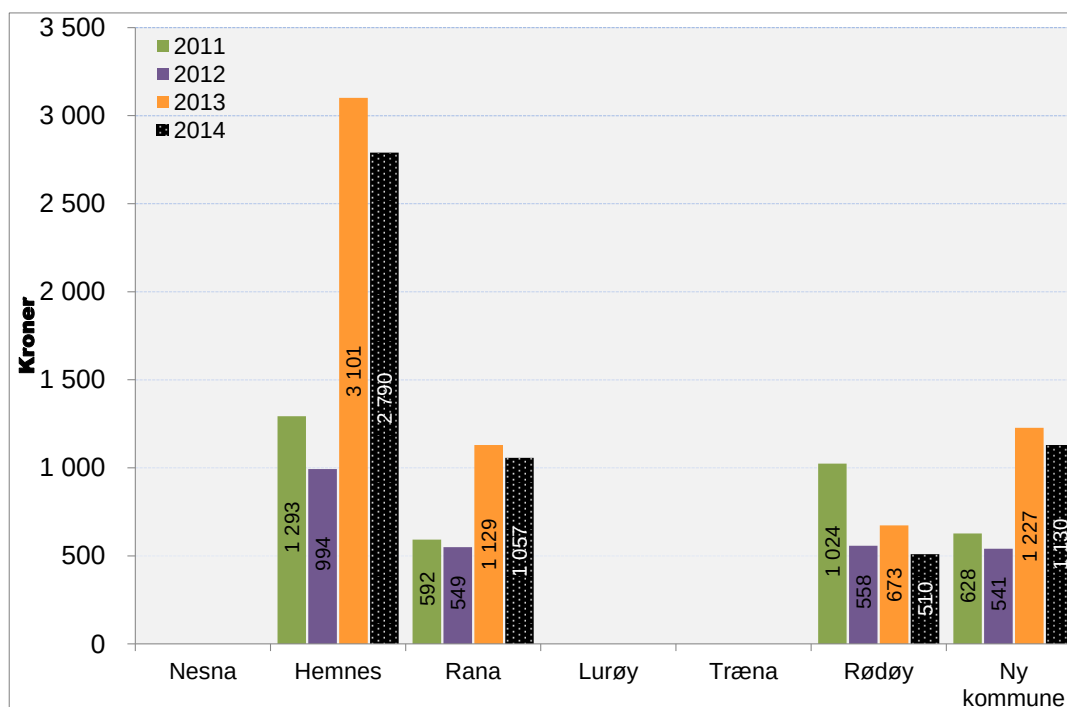
Tabellen gir en oversikt over konsesjonskraftmengde, alminnelig forbruk og eventuell overskytende konsesjonskraft i kommunene som inngår i utredningsalternativet. Alminnelig forbruk er definert som alt forbruk av elektrisk energi til husholdning, jordbruk, bedrifter unntatt kraftintensiv industri. Alle tallene er oppgitt i GWh.

Kommunene Hemnes, Rødøy og Rana har inntekter fra kraftproduksjon. Hemnes har en tilkjent konsesjonskraftmengde på 173,6 Gwh og via en befolkning på 4 528 innbyggere tar en ut 85,6 Gwh til alminnelig forsyning. Overskytende konsesjonskraft tilfaller i dag Nordland fylkeskommune. Rødøy har tilkjent kraftmengde på 6,0 Gwh og Rana 184,7 Gwh som utnyttes fullt ut. I forbindelse med pågående utbygging av Smibelg-Storåvatn vil Rødøy kommune få ytterlige 18 Gwh i konsesjonskraft.

Ved en eventuell ny kommune, vil all konsesjonskraften i Hemnes kunne utnyttes fullt ut. Beregnet gevinst på 14 mill. kr. (fastpris 2015) vil tilfalle den nye kommunen.

Hemnes og Rødøy bidrar til å løfte dagens nivå for Rana fra 1057 kr. til 1130 kr. pr. innbygger i en eventuell ny kommune

Konsesjonskraftinntekter i de 6 kommunene



12.STATLIG STØTTE TIL KOMMUNESAMMENSLÅING

For å legge til rette for overgangen til en ny kommune for kommuner som slår seg sammen, vil regjeringen benytte positive økonomiske virkemidler som kan stimulere til kommunesammenslutning i reformperioden. Departementet vil dekke nødvendige engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell, kommuner som slår seg sammen vil kunne få reformstøtte for å lette overgangen til en ny kommune, samt at dagens ordning med inndelingstilskuddet videreføres. Virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018. De økonomiske virkemidlene i kommunereformen kan deles i tre:

12.1 Engangskostnader

Engangskostnader er et gitt beløp for å dekke kostnader ved en kommunesammenslåing. Beløpet er regulert ut fra hvor mange kommuner som inngår i sammenslåingen, og hvor store kommunene er målt i antall innbyggere. Eksempler på engangskostnader er lønn og drift av felles folkevalgt nemnd, lønn til prosjektleder (prosjektmedlemmer/hovedtillitsvalgt), involvering av innbyggerne, tiltak for felles kultur, harmonisering av IKT, tilrettelegging av servicekontor m.m. Tabell under viser en sammenstilling av hva ulike konstellasjoner av kommuner får til dekking av engangskostnader.

Tabell: Engangskostnader ved sammenslåing Kilde:KMD

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

En eventuell ny kommune på N-Helgeland vil få en engangsstøtte på 55 mill.kr.

12.2 Reformstøtte

Reformstøtte er et engangsbeløp som den nye kommunen får til fri benyttelse på tidspunktet kommunen slår seg sammen. Beløpet er basert på antall innbyggere i den sammenslåtte kommunen. Tabellen under viser en oversikt over hvor mye kommunene kan få i reformstøtte.

Antall innbyggere i sammenslåingen	Reformstøtte
0-14 999 innbyggere	5 mill.
15 000- 29 999 innbyggere	20 mill.
30 000- 49 999 innbyggere	25 mill.

En sammenslåing av de 6 kommunene på N-Helgeland vil utløse til sammen 80 mill .kr. i støtte.

Regjeringen legger opp til en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i løpet av reformperioden. Gjennomgangen vil sees i sammenheng med kommunereformen. Det vil bli gitt en vurdering av smådriftsulemper, og hvorvidt dette er en ufrivillig kostnad for kommunene, eller om kommunestørrelse kan sees som en frivillig kostnad for kommunene. Utforming og omfang av regionalpolitiske tilskudd vil bli vurdert (Nord-Norge- og Namdals-tilskudd, småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge og storbytilskudd). Regjeringen ønsker også at kommunene skal beholde mer av skatteinntektene enn i dag. Det betyr at skattelementene i inntektssystemet og systemet for inntektsutjevning vil bli vurdert. Regjeringen vil legge fram et nytt opplegg for inntektssystemet for kommunene i kommune-proposisjonen for 2017.

12.3 Inndelingstilskudd

Dagens inndelingstilskudd videreføres, det vil si at en ny sammenslått kommune får beholde tilskudd som om den fortsatt var to (eller flere) kommuner i 15 år etter sammenslåingen, før inndelingstilskuddet trappes ned over fem år. Etter reformperioden vil ordningen bli strammet inn. Hvordan omfanget og innretningen på ordningen skal være, herunder perioden for inndelingstilskuddet, vil bli vurdert.

Regjeringen har bestemt at inndelingstilskuddet for kommuner som slår seg sammen i kommunereformen, skal ta utgangspunkt i inntektssystemet slik det er i 2016. Grunnlaget for beregning av inndelingstilskudd har til nå vært inntektssystemet som gjelder på det tidspunktet kommunene faktisk slår seg sammen. I kommune-reformen er det lagt opp til sammenslåinger i årene 2018 til 2020. Regjeringen har varslet endringer i inntektssystemet med virkning fra 2017, noe som kan føre til at størrelsen på inndelingstilskuddet blir endret i perioden fra kommunen vedtar at de ønsker å slå seg sammen, til de faktisk blir slått sammen. For å ha sikre rammebetingelser i kommunereformen, legger regjeringen opp til at alle sammenslåingene blir behandlet likt.

13. ØKONOMISK POTENSIAL FOR ALTERNATIVET «NY KOMMUNE N-HELGELAND»

Med dagens satser og dagens system må man etter 15 år gradvis redusere driftsnivået med 86 millioner. Inntektssystemet vil bli endret. Kommuneøkonomiproposisjonen våren 2016 vil inneholde en melding om inntektssystemet til kommunene, nytt inntektssystem trer i kraft 2017. Kommunene opplever usikkerhet rundt framtidig inntektssystem.

Illustrasjon/beregning av økonomisk utslag i Inntektssystemet (rammetilskudd) 2015 ved endring kommunestruktur								
Utslag knyttet til engangskostnader og reformstøtte fra KMD								
INFORMASJONSfelt								
(Inntil 7 kommuner kan slås sammen)	Kommune-nummer	Kommune	Folketall per 1.1.2014	Arbeidsgiveravgift i pst nytt nivå juli 2014	Kostnadnekkel IS 2015	Tillegg/fradrag utgifts utjevning, 1000 kr forslag 2015	Samlet IS forslag 2015 ekskl inntektsutj. mill kr	
Tast inn kommunenummer	1828	NESNA	1 902	5,1 %	1,1846	16 149	69,3	
Tast inn kommunenummer	1832	HEMNES	4 553	5,1 %	1,1581	33 384	147,0	
Tast inn kommunenummer	1833	RANA	25 943	5,1 %	0,9803	-23 856	620,1	
Tast inn kommunenummer	1834	LURØY	1 901	5,1 %	1,7307	64 683	117,2	
Tast inn kommunenummer	1835	TRÆNA	489	5,1 %	1,6384	14 424	32,7	
Tast inn kommunenummer	1836	RØDØY	1 305	5,1 %	1,5993	35 916	74,3	
Tast inn kommunenummer	0000		0	0,0 %	0,0000	0	0,0	
Sum:			36 093			140 701	1 060,6	
"Ny" kommune skal tildeles distriktsindeks. I modellen er gjennomsnitt for eksisterende kommuner lagt inn (kan overstyres):								
Hvis aktuelle kommuner har Nord-Norgetilskudd (Namdalen), må "ny" kommune evt gis rett sats kr per innb:								
Beregning knyttet til inndelingstilskudd 1000 kr								
Andre utslag rammetilskudd ink. inntektsutj 1000 kr								
Tap av basistilskudd (del av kostnadsutj)								
Tap småkommunetilskudd								
Tap/gevinst distriktstilskudd Sør-Norge								
Tap/gevinst tilskudd Nord-Norge/Namdalen								
Kompensasjon ved inndelingstilskudd 86 085								
Netto utslag etter inndelingstilskudd 0								
(merk nytt nivå første år)								
Etter 15 år trappes inndelingstilskuddet ned med 1/5 per år og bortfaller (null) etter 20 år.								
Økonomiske virkemidler i reformperioden fra KMD, se side 53 i Kommuneopposisjon (jf underark støtte KR)								
Støtte til engangskostnader (1000 kr)								
Reformstøtte (1000kr)								
Samlet 80 000								

Nytt inndelingstilskudd vil kompensere for bortfall av småkommunetilskudd og basistilskudd. Bortfall av småkommunetilskudd utgjør i dag 21,9 mill. samlet for de fire kommunene Træna, Rødøy, Lurøy og Nesna. Bortfall av basistilskudd utgjør samlet 77,02 mill. for de 6 kommunene (12,8 mill. kr. pr. kommune) – nettoeffekten blir 64,2 mill. kr. da også den nye kommunen får et basistilskudd.

En sammenslått kommune bestående av Træna, Rødøy, Lurøy, Nesna, Hemnes og Rana kan forvente et inndelingstilskudd på rundt 86 millioner som skal kompensere for tap av småkommunetilskudd og basistilskudd. Nord-Norgetilskuddet er basert på antall innbyggere, så det vil uansett være det samme som i dag. Skattenivået i en ny kommune vil ligge på 85,2 % av landsgjennomsnittet.

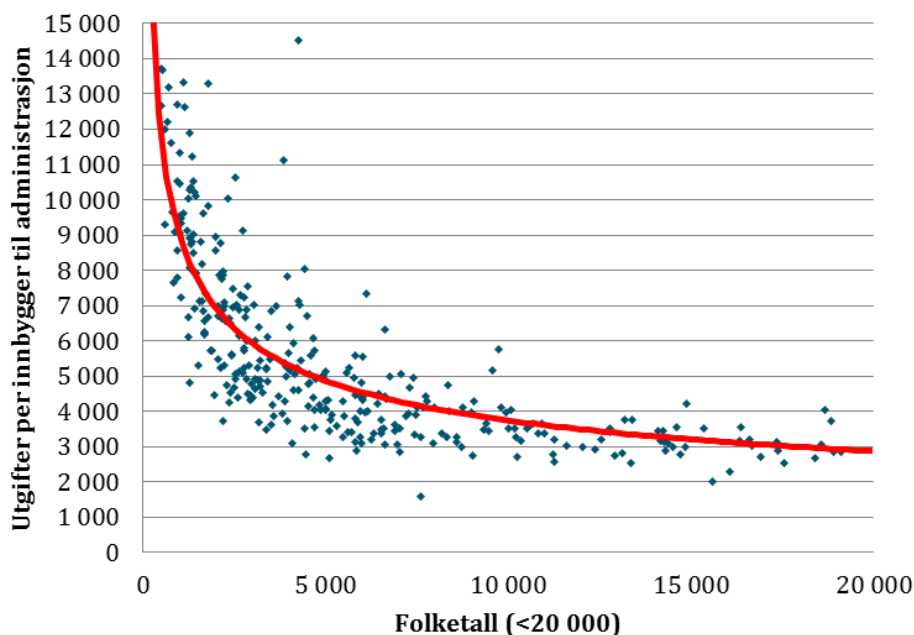
I de første 15 årene av sammenslåingen vil kommunen ha en årlig økning i rammetilskuddet på 1-2 mill. kr. Etter 15 år vil nedtrappingen av inndelingstilskuddet starte, og etter 20 år vil inntektene til den sammenslåtte kommunen være 86 millioner kroner lavere enn dagens inntekter i kommunene. Hvis en ser fram mot 2020, kan en sammenslått kommune forvente økte inntekter over rammetilskudd knyttet til endringer i demografisk utvikling. Dette er imidlertid knyttet til økt utgiftsbehov.

Nord-Helgeland alternativet vil få dekket engangskostnader med 55 millioner i tillegg til reformstøtte på 25 mill. Engangskostnader er et gitt beløp for å dekke kostnader ved en kommunesammenslåing. Eksempler på engangskostnader er lønn og drift av felles folkevalgt nemnd, lønn til prosjektleder (eventuell prosjektmedlemmer/hovedtillitsvalgt), involvering av innbyggerne, tiltak for felles kultur, harmonisering av IKT, tilrettelegging av servicekontor m.m. Reformstøtte er et engangsbetrag som den nye kommunen får til fri benyttelse på tidspunktet kommunen slår seg sammen. Beløpet er basert på antall innbyggere og antall tidligere kommuner som inngår i den sammenslåtte kommunen.

Innsparingspotensial innenfor politikk og administrasjon er på 51 millioner kroner forutsatt at ny kommune drives like effektivt som Rana kommune. Potensialet vil være avhengig av hvilken administrativ modell som velges for den nye kommunen.

14. MULIGE EFFEKTIVISERINGSGEVINSTER VED SAMMENSLÅING

Det er klart at en kommunesammenslåing kan gi grunnlag for å hente ut stordriftsfordeler gjennom mer effektiv administrasjon og tjenesteproduksjon. Erfaringene fra tidligere sammenslåinger viser at det er størst effektiviseringspotensial knyttet til administrasjon. Dette fordi man gjennom en sammenslåing får én administrativ og politisk organisasjon, og at man unngår doble funksjoner, oppgaver, rutiner og systemer på ulike områder. Her har de minste kommunene klart høyere utgifter pr. innbygger, noe som viser at det er et klart effektiviserings-potensial i forhold til å slå sammen små kommuner (jf. figuren under). Når man nærmer seg kommunestørrelser på 15-20 000 tusen innbyggere, ser vi at stordriftsfordelene knyttet til administrasjon i stor grad er realisert.



Figur: Sammenhengen mellom administrasjonsutgifter og innbyggertall 2013. Kilde: KOSTRA

14.1 Mulige effektiviseringsgevinster i administrasjonen i en eventuell ny kommune

Vi har ikke vært i stand til å foreta en detaljert vurdering av effektiviseringspotensialet innen administrasjon, noe som ville krevd at vi gikk konkret inn i den enkelte kommune og vurderte hver enkelt stilling og måten kommunene er organisert på. Vi har derfor heller forsøkt å finne fram til mulige innsparingsgevinster ved å analysere KOSTRA-data fra 2014. Dette vil være en metode som gir et bilde av mulige innsparingsgevinster.

Vår definisjon av «administrasjonsutgifter» i denne analysen er netto driftsutgifter på følgende KOSTRA-funksjoner: 100 Politisk styring, 110 Kontroll og revisjon, 120 Administrasjon, 121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen og 130 Administrasjonslokaler.

Tabellen under viser administrasjonsutgiftene per kommune i dag og mulig innsparingsgevinst ved en eventuell kommunesammenslåing av Træna, Rødøy, Lurøy, Nesna, Hemnes og Rana.

Tabell: Administrasjonsutgifter og mulig effektiviseringsgevinst.

Kilde: KOSTRA (Konsern) 2014.

	Innbyggere	Netto driftsutgifter i kr pr. innbygger	Netto driftsutgifter i 1000 kr	Ved nivå Rana
Nesna	1 871	10 599	19 831	7 368
Hemnes	4 528	6 673	30 217	17 831
Rana	26 078	3 938	102 684	102 695
Lurøy	1 917	9 111	17 466	7 549
Træna	486	16 093	7 821	1 914
Rødøy	1 269	12 592	15 979	4 997
Sum Nord Helgeland	36 149	5 367	193 998	142 355
Gevinst/innsparing ved nivå tilsvarende Rana			51 643	

Rana har i dag de laveste administrasjonskostnadene av de seks kommunene (3 938 kr per innbygger). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 51 mill. kr. sammenlignet mot summen for dagens seks kommuner (tilsvarende om lag 0,9 prosent av dagens brutto driftsinntekter for de seks kommunene). Selv om det er anslag som er betinget av at administrasjonen i stor grad samlokaliseres, får beregningene fram at det bør være et klart potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved en eventuell kommunesammenslåing. Valg av modell for organisering av den nye kommunen vil være avgjørende.

Utredningen viser at inntektsnivået vil være ca. 86 mill. kr lavere enn dagens nivå etter perioden for inndelingstilskuddet. Gitt dagens inntektssystem, vil altså en slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngde etter 20 år fra sammenslåingstidspunktet. Reduksjon i administrasjonsutgifter bør imidlertid kunne realiseres vesentlig tidligere enn etter 15-20 år fra tidspunktet for en eventuell kommunesammenslåing. Slik sett må altså ikke et inntektsbortfall på 86 mill. kr etter at inndelingstilskuddet i sin helhet faller bort etter 20 år, oppfattes som en tilsvarende redusert økonomisk handlefrihet sammenlignet med dagens situasjon. I mellomtiden bør en ha klart å redusere administrasjonsutgiftene.

14.2 Mulige effektiviseringsgevinster ved tjenesteproduksjonen

I tillegg til innsparing i administrasjon, vil en sammenslått kommune også kunne hente ut innsparingsgevinster på tjenesteområdene gjennom realisering av stordriftsfordeler og harmonisering av utgiftsnivået. En skal ikke undervurdere innsparingsmuligheter innen tjenesteområdene. Erfaringer tilsier imidlertid at det er vanskelig å hente ut direkte økonomiske effektiviseringsgevinster for førstelinjetjenester, spesielt for tjenester hvor nærhet til innbyggere i kommuner med spredt bosetting er viktig.

Erfaringer fra de gjennomførte kommunesammenslåingene er at skoler, barnehager, sykehjem og lignende gjerne blir liggende hvor de er (Brandtzæg 2009). Det kan være en fordel for prosessen å avklare på et tidlig tidspunkt hvilke områder som vil være gjenstand for vurdering av ny lokalisering og hvilke områder som eventuelt skjermes for slike endringer.

Innen administrasjon definerte vi i forrige avsnitt et mulig innsparingspotensial som en nedjustering til den av de sammenslåtte kommunene som i dag har lavest utgifter. Etter vår vurdering vil tilsvarende øvelse være urealistisk og uinteressant for tjenesteområdene. Vi har derfor sett på hvilket innsparingspotensial som kan hentes ut i den nye kommune-konstellasjonen dersom den nye kommunen hadde driftsutgifter tilsvarende gjennomsnittet i de 5 ulike kommunegruppene som er representert på Nord-Helgeland – KG 3, 4, 5, 6 og 13) på utvalgte sentrale tjenesteområder. Hvorvidt man klarer å hente ut innsparingspotensialet, vil blant annet avhenge av samlokalisering og om man klarer å redusere stillinger ved naturlig avgang.

Oppstillingene under viser netto driftsutgifter på ulike tjenesteområder i dag.

Netto driftsutgifter i kr per innbygger (i målgruppen) på utvalgte tjenesteområder 2014.
Kilde: KOSTRA (konsern)

KOSTRA konserntall 2014		KG 13	KG 6	KG 3	KG 4	KG 5	KG 5				
Målgruppe		Rana	Nesna	Hemnes	Lurøy	Træna	Rødøy	NYkommune	KG 13	Nordland	Landet
Barnhage	1-5 åringer	120 208	140 816	145 620	144 491	141 087	119 778	125 811	127 549	128 552	129 446
Grunnskole	6-15 åringer	104 789	119 290	138 062	158 656	167 243	168 809	116 124	92 919	114 195	100 988
Kommunehelse	Innbyggere	2 381	3 161	3 317	4 340	9 286	8 166	2 939	2 018	2 951	2 285
Pleie og omsorg	67 år og over	104 490	141 014	138 447	116 518	178 347	144 929	114 422	107 042	118 699	114 684
Sosialtjeneste	20-66 åringer	4 028	4 346	4 075	1 364	1 032	2 372	..	3 357	3 776	3 504
Bamevern	0-17 åringer	9 209	44 849	15 338	2 956	24 330	4 134	11 486	7 321	9 552	8 014
Planl., kultur-, natur og nærm.	Innbyggere	614	947	583	366	1 728	-582	587	560	566	621
Kultur	Innbyggere	2 166	2 206	2 064	1 679	3 601	1 804	2 136	1 909	2 123	2 009
Kirke	Innbyggere	673	705	770	1 980	1 167	1 551	794	474	719	539
Gater og vei	Innbyggere	1 257	778	2 299	1 801	1 621	1 440	1 403	756	1 392	818
Brann og ulykkesvern	Innbyggere	751	594	961	1 036	858	797	787	704	894	731

B. Behovsprofil - grunnlagsdata

	Rana	Nesna	Hemnes	Lurøy	Træna	Rødøy	NY kommune
Antall 1-5 år	1 475	103	234	116	23	72	2 023
Antall 6-15 år	3 075	214	533	224	70	178	4 294
Antall 0-17 år	5 517	397	938	408	112	306	7 678
Antall 20-66 år	15 614	1 120	2 585	1 085	285	698	21 387
Antall 67-79 år	2 880	192	601	276	49	159	4 157
Folkemengde i alt	26 078	1 871	4 528	1 917	486	1 269	36 149

Kommunene har i dag generelt høye utgifter på de fleste tjenesteområdene i forhold til landsgjennomsnittet. Dersom netto driftsutgifter for disse tjenesteområdene blir harmonisert ned til gjennomsnittsnivået for de kommunegruppene gjennomsnittskommunen, vil de seks kommunene

samlet sett ha et effektiviseringspotensial på om lag 109 mill. kr (jf. tabellen under) etter at det er foretatt justering for utgiftsbehovet.

Snitt ressursbruk kommunegrupper		KG 13	KG 6	KG 3	KG 4	KG 5	KG 5	NY kommune
Barnehage	1-5 åringer	127 549	137 976	137 333	133 443	136 195	136 195	125 811
Grunnskole	6-15 åringer	92 919	156 646	130 263	132 915	141 915	141 915	116 124
Kommunehelse	Innbyggere	2 018	4 860	3 813	3 821	4 452	4 452	2 939
Pleie og omsorg	67 år og over	107 042	141 203	128 017	126 337	128 681	128 681	114 422
Sosialtjeneste	20-66 åringer	3 357	2 895	2 556	1 698	2 155	2 155	..
Barnevern	0-17 åringer	7 321	13 213	9 670	6 117	8 537	8 537	11 486
Planl., kulturm., natur og nærm.	Innbyggere	560	1 082	776	923	929	929	587
Kultur	Innbyggere	1 909	3 089	2 721	2 281	2 146	2 146	2 136
Kirke	Innbyggere	474	1 290	906	1 102	1 165	1 165	794
Gater og vei	Innbyggere	756	2 163	1 532	1 751	1 759	1 759	1 403
Brann og ulykkesvern	Innbyggere	704	1 336	1 091	1 173	1 421	1 421	787

Diff. egen kommunegruppe pr målgruppe	Målgruppe	Rana	Nesna	Hemnes	Lurøy	Træna	Rødøy
Barnehage	1-5 åringer	-7 341	2 840	8 287	11 048	4 892	-16 417
Grunnskole	6-15 åringer	11 870	-37 356	7 799	25 741	25 328	26 894
Kommunehelse	Innbyggere	363	-1 699	-496	519	4 834	3 714
Pleie og omsorg	67 år og over	-2 552	-189	10 430	-9 819	49 666	16 248
Sosialtjeneste	20-66 åringer	671	1 451	1 519	-334	-1 123	217
Barnevern	0-17 åringer	1 888	31 636	5 668	-3 161	15 793	-4 403
Planl., kulturm., natur og nærm.	Innbyggere	54	-135	-193	-557	799	-1 511
Kultur	Innbyggere	257	-883	-657	-602	1 455	-342
Kirke	Innbyggere	199	-585	-136	878	2	386
Gater og vei	Innbyggere	501	-1 385	767	50	-138	-319
Brann og ulykkesvern	Innbyggere	47	-742	-130	-137	-563	-624

I vurderingen av det samlede utgiftsnivået for tjenesteområdene har vi tatt høyde for kommunenes samlede utgiftsbehov – for på den måten å gi et fullstendig bilde av om kommunen ligger høyere eller lavere på samlet ressursbruk enn hva det utgiftsutjevningen over inntektssystemet skulle tilsi. Vi vil imidlertid presisere at et slikt beregnet utgiftsnivå generelt ikke må oppfattes som en slags fasit på et «riktig» nivå. Beregningene er mer en illustrasjon på hvordan kommunene faktisk har tilpasset seg et forbruksnivå på de aktuelle tjenesteområdene i sum - sammenlignet med hva utgiftsbehovet (ifølge kriteriene i inntektssystemet) skulle tilsi. Dessuten skal det nevnes at kriteriene i inntektssystemet ikke inkluderer alle tjenesteområder.

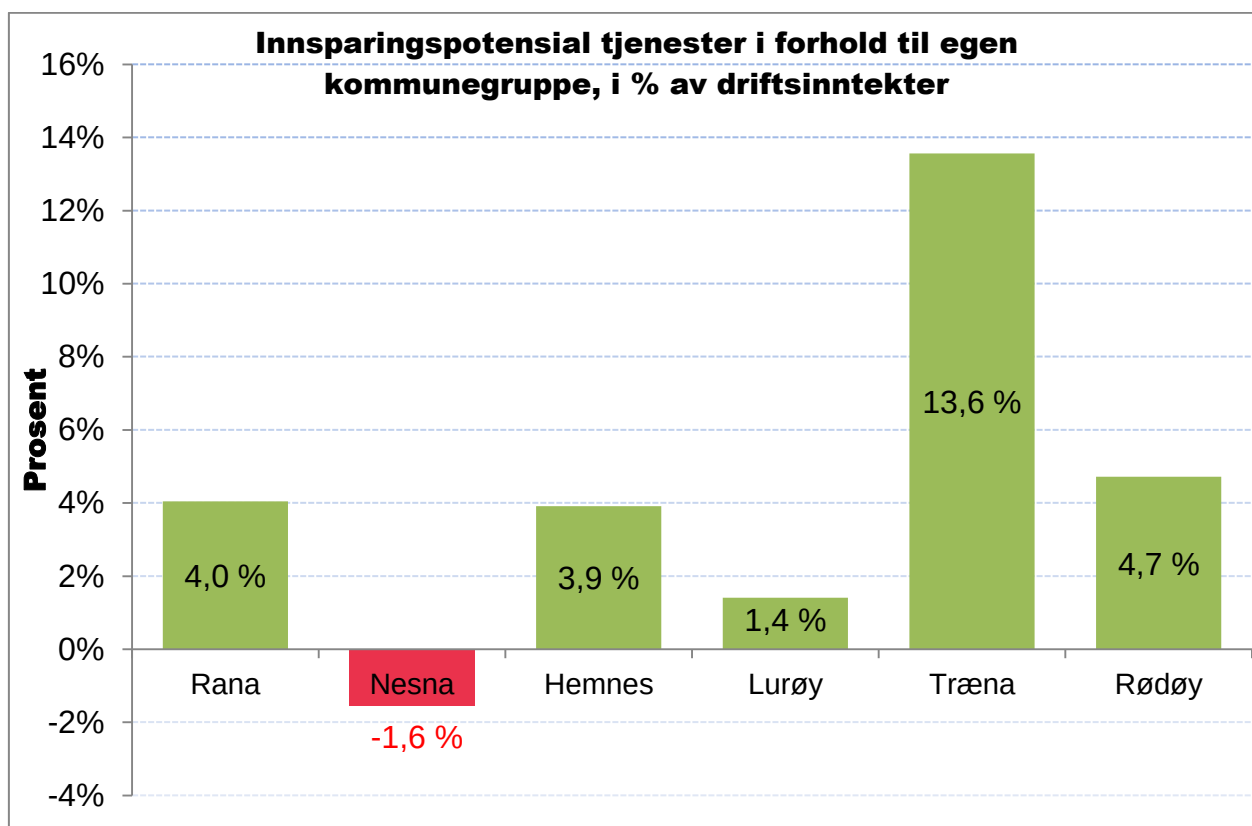
	Rana	Nesna	Hemnes	Lurøy	Træna	Rødøy	
Barnehage	-10,8	0,3	1,9	1,3	0,1	-1,2	-8
Grunnskole	36,5	-8,0	4,2	5,8	1,8	4,8	45
Kommunehelse	9,5	-3,2	-2,2	1,0	2,3	4,7	12
Pleie og omsorg	-7,3	-0,0	6,3	-2,7	2,4	2,6	1
Sosialtjeneste	10,5	1,6	3,9	-0,4	-0,3	0,2	15
Barnevern	10,4	12,6	5,3	-1,3	1,8	-1,3	27
Planl., kulturm., natur og nærm.	1,4	-0,3	-0,9	-1,1	0,4	-1,9	-2
Kultur	6,7	-1,7	-3,0	-1,2	0,7	-0,4	1
Kirke	5,2	-1,1	-0,6	1,7	0,0	0,5	6
Gater og vei	13,1	-2,6	3,5	0,1	-0,1	-0,4	14
Brann og ulykkesvern	1,2	-1,4	-0,6	-0,3	-0,3	-0,8	-2
SUM avvik egen gruppe	76,3	-3,7	17,8	3,0	8,9	6,6	109

Tabellen over oppsummerer at samtlige seks kommuner får beregnet et merforbruk/effektiviseringspotensial i forhold til landsgjennomsnittet. Etter justering for utgiftsbehovet får kommunene samlet sett beregnet et merforbruk/effektiviseringspotensiale på 109 mill. kr, tilsvarende om lag 3,6 prosent av sum brutto driftsinntekter.

Beregningene viser at Nesna kommune drives svært effektivt i forhold til gjennomsnittet i sin KG. Lurøy kommune har også effektiv drift og ligger nært opp til snittet i sin gruppe. Rana kommune har lave enhetskostnader innenfor barnehage og pleie og omsorg, men ligger høyt på skole, helse- og sosialtjenester, barnevern og veger. For Rana er innsparingspotensialet innen tjenestene beregnet til 4,0 prosent, for Hemnes 3,9 prosent.

Målt i prosent av brutto driftsinntekter får Nesna beregnet lavest effektiviseringspotensial med – 1,6 prosent, dvs. at kommunen driver mer effektivt enn gjennomsnittet for sin kommunegruppe. Træna får beregnet høyest effektiviseringspotensial med 13,6 prosent.

I kroner og øre er det grunnskole, barnevern, sosialtjeneste, gater og veg samt pleie og omsorg de sektorene der det blir beregnet høyest merforbruk i forhold til landsgjennomsnittet. Innenfor barnehager, fysisk planlegging, og brann- og ulykkesvern viser beregningen et mindreforbruk i forhold til landsgjennomsnittet.



Effektivisering i tjenesteproduksjonen som følge av kommunesammenslåing kan skje på flere måter. Eksempler på dette kan være samlokalisering, forbedring av arbeidsprosesser, ny teknologi, digitalisering og automatisering, strukturtiltak m.m. Ettersom de fleste kommuner bruker største-

delen av sine budsjett på lønnsrelaterte kostnader må en forvente at effektivisering vil påvirke bemanningen. Skal en realisere effektiviseringspotensialet vil det derfor bety en viss reduksjon i antall stillinger og ansatte. Dette trenger ikke å medføre oppsigelser, men skal potentialet hentes ut og den nye kommunen skal bruke mindre penger på tjenesteproduksjon vil det over tid medføre en viss nedbemanning.

Vi må presisere at det ikke nødvendigvis er realistisk eller ønskelig å hente ut hele innsparingspotensialet slik vi har beregnet det i disse tilfellene. Beregningene gir likevel et bilde av områder som det er mulig å se nærmere på, uavhengig av en sammenslåing eller ikke. For tjenesteproduksjon vil direkte økonomiske innsparinger uansett ikke være blant de viktigste effektene av en sammenslåing. De største gevinstene knyttet til en sammenslåing må heller være muligheter for større fagmiljøer og bedre og mer fleksibel utnyttelse av de ressurser som kommunene samlet sett har. Større og sterkere fagmiljøer vil være viktig som grunnlag for å kunne håndtere de framtidige utfordringene som kommunene står overfor.

Erfaringene fra de siste, frivillige kommunesammenslåingene er likevel at det største innsparingspotensialet på kort sikt ligger innenfor administrasjon. I denne sammenheng er det imidlertid viktig å være oppmerksom på at det i alle disse sammenslåingsprosessene har vært gitt garantier om at ingen av de ansatte skulle miste jobben som følge av kommunesammenslåingene, for å skape trygghet blant de ansatte. Ansatte som har vært direkte påvirket av kommunesammenslåing har fått tilbud om nye jobber, og overskudd av ansatte har vært håndtert gjennom naturlig avgang. Når slike garantier blir gitt, tar det lengre tid å hente ut stordriftsfordelene. Inndelingstilskuddet som kommunen mottar de første 20 årene etter sammenslåing, tar nettopp hensyn til at det tar tid å hente ut effektiviseringsgevinster i en ny kommune.

15. OPPSUMMERING - ØKONOMI

For å beregne økonomiske konsekvenser av kommunesammenslåing, har vi bl.a. fokusert på endringene over inntektssystemet. Videre har vi sett på potentialet for innsparing og mulige stordriftsfordeler knyttet til administrasjon, og drøftet andre mulige økonomiske konsekvenser knyttet til tjenesteproduksjon.

Tabellen under oppsummerer de viktigste effektberegningene for alternativet «Ny kommune Nord-Helgeland». Utslagene er vist i % av sum driftsinntekter for aktuelle kommuner.

Kommunereformen	I mill. kr		I % av brutto driftsinntekter	
	Økonomiske virkemidler (engangsstøtte)	80,0		2,6 %
	Effekt frie inntekter år 1-15 (årlig)	1,5		0,01 %
	Effekt frie inntekter etter år 20 (årlig)	-86,2		-2,9 %
	Effektiviseringsgevinst administrasjon (årlig)	51		1,7 %
	Effektiviseringsgevinst tjenesteområdene (årlig)	109		3,6%

For å legge til rette for overgangen til en ny kommune for kommuner som slår seg sammen, vil regjeringen benytte positive økonomiske virkemidler som kan stimulere til kommunesammenslutning i reformperioden. Virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018. I reformvirkemidler fra staten vil dette alternativet utløse støtte på 80 mill. kr, tilsvarende 2,6 prosent av dagens brutto driftsinntekter.

For å stimulere til frivillige kommunesammenslåinger ble det også fra og med budsjettåret 2002 innført et særskilt inndelingstilskudd som en del av inntektssystemet. Denne ordningen skal sikre at kommunene ikke får reduserte rammeoverføringer som følge av sammenslåing. Inndelingstilskuddet kompenserer for bortfall av basistilskudd (basistillegget) og en eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskudd.

Beregningene viser at dette kommunealternativet vil få en endring i rammetilskuddet hvert år de første 15 årene på ca. 1,5 mill. kr. Etter 20 år når rammetilskuddet er nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt, viser beregningene at sammenslåingsalternativet vil få en reduksjon i rammetilskuddet på ca. 86 mill. kr, tilsvarende om lag 2,9 prosent av dagens brutto driftsinntekter. Det er viktig å presisere at beregningene illustrerer effekter gitt dagens inntektssystem og tilhørende kriterieverdier for den enkelte kommune i 2015.

Etter 20 år, når inndelingstilskuddet er trappet ned, må det være realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet. Det vil i utgangspunktet være lettest å realisere innsparingspotensialet på administrasjon. Dette fordi man gjennom en sammenslåing får én administrativ og én politisk organisasjon, og dermed unngår doble funksjoner, oppgaver, rutiner og systemer på ulike områder. Innsparingspotensialet på tjenester kan være mer krevende å realisere, og vil innebære at tjenester samlokaliseres slik at forutsetningene for utnyttelse av stordriftsfordeler er til stede.

Når det gjelder innsparingspotensial innenfor administrasjon, har vi vist at dersom det nye kommunealternativet driver administrasjonen like effektivt som Rana i dag, vil innsparingspotensialet sammenlignet med dagens kommuner være på ca. 51 mill. kr årlig, tilsvarende om lag 1,7 prosent av dagens brutto driftsinntekter.

Selv om det er anslag, får beregningene fram at det bør være et klart potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved slike eventuelle kommunesammenslåinger. Vårt anslag på innsparingspotensial på tjenesteproduksjonen tar høyde for utgiftsbehovet kommunene har i dag. Beregningene viser et mulig årlig effektiviseringspotensial på tjenesteområdene på ca. 109 mill. kr, tilsvarende 3,6 prosent av dagens brutto driftsinntekter.

Med tanke på tjenesteproduksjon vil likevel ikke direkte økonomiske innsparinger være blant de viktigste effektene av en sammenslåing. De største gevinstene knyttet til en sammenslåing må heller være muligheter for større fagmiljøer og bedre og mer fleksibel utnyttelse av de ressurser som kommunene samlet sett har. Større og sterkere fagmiljøer vil være viktige som grunnlag for å

kunne håndtere de framtidige utfordringene som kommunene står overfor. Generelt kan det forventes at andre statstilskudd og øremerkede tilskudd, vil være sammenslåingsnøytrale.

Spesielle økonomiske ordninger som kan bli påvirket ved kommunesammenslåing, er bl.a. sone for arbeidsgiveravgift, distriktspolitisk virkeområde og landbrukstilskudd. I tillegg vil eiendomsskatt, kommunal prissetting og uttak av konsesjonskraft være aktuelle problemområder. I kommuneproposisjonen for 2016 har en avklart spørsmål rundt temaet kommunesammenslåing og virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift. Gjeldende satser for arbeidsgiveravgiften i dagens seks kommuner vil bli videreført til og med 2020. Ved spørsmål om soneplassering i neste revisjon vil dagens kommuner i en ny sammenslått kommune, behandles som én kommune.

Kommunene har i dag ulik praksis for utskriving av eiendomsskatt – Træna har ingen slik skatt. Det er ikke bare områdene som eiendomsskatten blir skrevet ut for som må harmoniseres, også nivået/ takstgrunnlaget på eiendomsskatten må harmoniseres ved en kommunesammenslåing. Prissettingen av tjenestene varierer noe mellom kommunene, og satsene må bli harmonisert i en ny kommune.

Ellers er det slik en kommunesammenslåing kan gi økte inntekter fra salg av konsesjonskraft for en ny sammenslått kommune. Kommunenes rett til konsesjonskraft er avgrenset til behovet for alminnelig elektrisitetsforsyning. I utbyggingskommuner med lavt innbyggertall innebærer dette at fylkeskommunen blir tildelt den overskytende mengden. Hemnes kommune har per i dag et lavere alminnelig forbruk enn konsesjonskraftmengde. En sammenslåing av kommunene i storkommunealternativet vil derfor gi økte inntekter på i størrelsesorden 14 mill. kr. i form av konsesjonskraftsinntekter.

Den demografiske utviklingen vil gi framtidige «demografikostnader» for de seks kommunene hver for seg og for den eventuelle nye kommunen. Mer- og mindreutgiftene vil gjenspeiles gjennom endret rammetilskudd. Dette er ikke beregnet og vil slik sett ikke kunne gi en indikasjon på hvilke økonomiske rammebetingelser en kommune vil ha for å håndtere eventuell befolkningsvekst og merkostnader knyttet til dette.

16. TJENESTETILBUD OG MYNDIGHETSUTØVELSE

16.1. Kommunenes rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver

Kommunene har i dag en bred oppgaveportefølje når det gjelder tjenesteproduksjon. Som «generalister» skal de ivareta både demokratiske funksjoner, tjenesteproduksjon overfor innbyggerne og utviklingsoppgaver i lokalmiljøet. Dette innebærer også at alle kommuner som utgangspunkt skal produsere samme type tjenester.

Som eksempel på store tjenester trekker ekspertutvalget fram fastlegeordningen, sykehjem og hjemmetjenester, helsestasjon, grunnskole, skolefritidsordning, barnehage og sosiale tjenester. Som eksempel på mindre, spesialiserte tjenesteområder nevnes spesialundervisning, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), barnevern, brann- og eksplosjonsvern, renovasjon, rusarbeid og

psykisk helsearbeid, kulturskole, krisesenter, sivilt beredskap, bibliotek, vei, vann og avløp. Det er ingenting som tilsier at omfanget av kommunale oppgaver og kravene til gjennomføring av disse vil avta i framtiden. I forbindelse med gjennomføring av kommunereformen er det nettopp et mål å få større og sterkere kommuner som er i stand til å ta på seg nye oppgaver.

Tjenesteproduksjon kan beskrives langs ulike dimensjoner; blant annet ut fra effektivitet, hvor godt tjenestene er tilpasset innbyggernes ønsker og behov, samt hvilken målbar kvalitet det er på tjenestene. Innbyggerne har forventninger om et noenlunde likeverdig tjenestetilbud uansett hvor i landet de bor og i hvilken kommune de bor.

16.2. Status og utfordringer

16.2.1. Tjenester og struktur

Antall barnehager

Træna: 1 kommunal barnehage.

Rødøy: 5 kommunale barnehager i drift for tiden. Barn fra Lurøy går i barnehage på Nesøy i Rødøy.

Lurøy: 4 selvstendige kommunale barnehager, 2 oppvekstsenter med barnehage, et interkommunalt samarbeid med Rødøy på Nesøy.

Nesna: 1 kommunal og 2 private barnehager

Hemnes: 6 kommunale og 1 privat barnehage

Rana: 9 kommunale og 13 private barnehager med tilnærmet likt antall barn

Tabell: Estimert framtidig tjenestebehov i barnehagene i årsverk pr. 1000 innbygger 20-66 år

Kommune	2013	2020	2040
Samlet	25,1	24,2	25,3
Rana	24,8	23,4	24,4
Træna	20,5	18,8	19,7
Rødøy	26,2	30,3	35,7
Lurøy	30,4	28,9	31,6
Nesna	24,4	29,6	29,1
Hemnes	24,7	23,3	24,4

Antall skoler

Træna: 2 skoler, skoletilbudet er høsten 2015 samlet på 1 skole (Husøy)

Rødøy: 6 1-10 skoler i drift. En hvor skolekretsen ikke er lagt ned, men der det ikke er skoledrift for tiden. Elever fra Meløy går på Tjongsfjord skole i Rødøy, og elever fra Lurøy går på Nesøy skole i Rødøy.

Lurøy: 4 selvstendige skoler, 2 oppvekstsenter med skole, et interkommunalt samarbeid med Rødøy på Nesøy - elever fra Lurøy går på Nesøy

Nesna: Fra 2010 er det en skole i kommunen - Nesna skole. Den har to avdelinger, Nesna og Tomma, og begge avdelingene er 1-10 skoler. Elevene fra Hugløya tilhører avdeling Nesna og elevene fra Handnesøya og Tomma tilhører avdeling Tomma. Pr i dag er det 5 elever som sokner til Tomma. 3 av elevene har etter søknad fått anledning til å gå på Nesna.

Hemnes: 2 1-10 skoler – Korgen og Hemnesberget. 3 1-7 skoler – Bleikvassli, Bjerka og Finneidfjord

Rana: 9 barneskoler (1-7) – Dalselv, Hauknes, Lyngheim, Gruben, Selfors, Skonseng, Ytteren, Båsmoen og Alteren, 4 ungdomsskoler (8-10) – Mo, Gruben, Selfors og Båsmoen, 2 barne- og ungdomsskoler (1-10): Utskarpen og Storforshei. I tillegg kommer Grønfjelldal montessorriskole.

Tabell: Estimert framtidig tjenestebehov i grunnskolen i årsverk pr. 1000 innbygger 20-66 år

Kommune	2013	2020	2040
Samlet	26,7	24,6	27,8
Rana	25,2	23,4	25,8
Træna	37,5	31,2	41,8
Rødøy	64,9	56,4	67,5
Lurøy	31,3	32,8	32,6
Nesna	23,5	21,8	29,1
Hemnes	23,6	20,6	23,2

Helse og omsorg - antall institusjoner:

Træna: 1 institusjon

Rødøy: 2 omsorgssenter med heldøgns bemanning, på Rødøy og i Tjongsfjorden

Lurøy: 1 sykehjem med omsorgsleiligheter, 4 omsorgssenter med heldøgns bemanning

Nesna: 1 institusjon

Hemnes: 2 sykehjem – Korgen og Hemnesberget

Rana: 7 sykehjem, 3 bosenter, Rana kommune disponerer til sammen 330 omsorgsboliger med og uten tilknyttet bemanning. Kommunen eier selv 145 av boligene. 155 boliger er innskuddsleiligheter (Eldres borettslag), og 30 boliger eies av privat utleier

Tabell: Estimert framtidig tjenestebehov innen helse og omsorg i årsverk pr. 1000 innbygger 20-66 år

Kommune	2013	2020	2040
Samlet	57,2	57,8	82,5
Rana	50,4	51,4	75,8
Træna	75,1	75	86

Rødøy	71,8	74,3	99,4
Lurøy	64,4	70,4	101,2
Nesna	76	68,5	83,5
Hemnes	80,2	80,6	112,2

Ut fra befolkningsprognosene som foreligger, er det som forventet størst behov for nye årsverk knyttet til helse- og omsorgssektoren. Innenfor barnehage og skole vil behovet ligge tilnærmet flatt i perioden fram til 2040.

16.2.2. Administrative ressurser i kommunene

I fase 1 har vi kartlagt de administrative ressursene i kommunene med følgende resultat:

Kommune	Nesna	Hemnes	Rana	Lurøy	Træna	Rødøy
Bemanning og kompetansekrav						
Årsverk sentraladministrasjon	7,5	23,3	66,0	4,0		5,5
Lønn	1	2	6,5	1		0,8
Regnskap, innfordring , budsjett	3	3	11	2		2
Innkjøp			2			
Ubesatte stillinger						
Ubesatte stillinger	0	2	1,4	1		0
Fagkompetanse						
Lønn og økonomiavdeling						
Mastergrad eller tilsvarende				1		
Fagarbeider/ikke krav til utdanning	0,6					0,8
Mastergrad eller tilsvarende		1	4	1		
Bachelor eller tilsvarende	1		3			2
Fagarbeider	1	1	12,5			

Kilde: Kommunenes egne tall

16.2.3. Kommunenes utfordringer vedrørende kapasitet, kompetanse og distanse

Hver av kommunene har sine utfordringer når det kommer til rollen som tjenesteyter og myndighetsutøver. Vi har i utredningens fase 1 bedt kommunene besvare en del spørsmål knyttet til dagens situasjon, bedt om en kvalitativ vurdering. I noen utredninger i regi av eksterne konsulenter er kommunene bedt om å gjøre en mer kvantitativ egenvurdering av ulike tjenesteområder etter følgende av kriterier for god oppgaveløsning fra ekspertutvalget:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteproduksjon

For kommunene oppleves det som krevende å gjøre en omfattende kvalitativ vurdering av egen virksomhet og har meldt tilbake at de har små ressurser for å kunne gjøre dette arbeidet. I vårt utredningsarbeid har vi derfor ikke prioritert en kvantitativ kartlegging hvor kommunene bes om å kvantifisere sine utfordringer på en egen skala, men bedt om en kvalitativ vurdering av situasjonen innenfor de enkelte tjenesteområdene.

Innspillene fra kommunene omfatter en vurdering av tjenesteutvikling og myndighetsutøvelse innenfor følgende tjenester:

- Barnehage
- Skole
- Pleie og omsorg
- Helse- og sosial
- Kultur
- Teknisk
- Samfunnsutvikling

Vi har i fase 2 bedt kommunene vurdere hvilke utfordringer de ser i et 15-20 års perspektiv og hvordan oppgavene eventuelt kan løses som del av en større kommune på N-Helgeland. Det er ved slike egenvurderinger alltid en risiko for at kommunene ikke legger samme innhold i kriteriene for god oppgaveløsning og/eller varierende oppfatningen av når situasjonen oppleves utfordrende. Det er også forskjell på hvor stort engasjement kommunene har lagt i dette arbeidet.

Vi har i det etterfølgende oppsummert hvordan kommunene har vurdert situasjonen i sine kvalitative innspill.

Tilstrekkelig kapasitet

Kommunene anfører små utfordringer knyttet til kapasitet i dag, noen påpeker liten kapasitet til å drive plan- og utviklingsarbeid. Innenfor skole nevner flere kommuner utfordringen de står overfor med synkende elevtall og vanskelig spørsmål knyttet til struktur. En desentralisert struktur med få elever i hver klasse gir høye kostnader. En stadig økende andel eldre og en redusert arbeidsstyrke løftes fram som utfordringer på sikt.

Med unntak av Træna og Nesna påpeker de øvrige kommunene forestående utfordringer knyttet til en aldrende befolkning. Prognosene viser at aldersbæreevnen er synkende i alle kommunene.

Andelen barn 1-5 år med barnehageplass varierer mellom 87 og 97% hvorav Nesna har den beste dekningen. Gjennomsnittlig gruppestørrelse i 1.-10.årstrinn varierer i 2014 mellom 6,8 og 12,2 barn – de minste gruppene finner vi i Rødøy og de største i Rana.

Andel innbyggere over 80 år og eldre som er beboere på institusjon varierer mellom 4,5% i Lurøy og 32% på Træna. Andelen i Rødøy er 18,6%, Nesna 18,1%, Rana 15,2% og Hemnes 13,7%.

Relevant kompetanse

Kommunene vurderer kompetanse som en større utfordring enn kapasitet. Flere av kommunene påpeker at de kan få utfordringer med å rekruttere lærere i framtiden, bl.a. fordi lærerutdanningen er mer spesialisert nå. Studentene må velge mellom barneskolelærere og ungdomsskolelærere. Ved

de minste små skolene har lærerne undervisning på alle trinn i grunnskolen. Nesna skiller seg ut med små utfordringer knyttet til rekruttering av lærere og førskolelærere.

Det påpekes også utfordringer knyttet til rekruttering av leger, sykepleiere, vernepleiere, planleggere, ingeniører, men samtidig er det ulikheter mellom kommunene. Rana som den største kommunen synes å ha de samme utfordringene som de mindre kommunene og en endret kommunestruktur løser nødvendigvis ikke problemet. Utfordringen er å gjøre regionen mer attraktiv og sterkere fagmiljø kan kanskje bidra positivt.

Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent barnehagelærerutdanning var i 2014 67% i Træna, Rødøy og Lurøy, 75% i Hemnes og 93% i Nesna og Rana.

I Fafo-rapport fra 2013 (Bakkevig, Steen Jensen og Moland) oppsummeres situasjonen slik for kommune-Norge:

- Kompetansenivået i kommunene er høyt, ca. 40% utdanning på høyeskole/universitetsnivå
- Ingen systematisk forskjell etter kommunestørrelse
- Konkurransen om arbeidskrafta i regionen der kommunen ligger mest avgjørende for rekrutteringsproblemer og kompetanse
- Mangel på ingeniører(40% av kommunene), sykepleiere (33% av kommunene) og faglærte innen pleie og omsorg (25 % av kommunene)
- Størst mangel på ingeniører, barnehagepedagoger og sykepleiere i de sentrale kommunene

Sårbare miljø

Små fagmiljø er sårbare i forhold til kontinuitet og rekruttering. Flere av kommunene nevner særlige utfordringer knyttet til barnevern og spesialiserte tjenester innenfor helse- og sosialområdet. Styrking av fagmiljøene holdes fram som en mulig positiv effekt av en kommunesammenslåing.

Juridisk kompetanse

Behovet for juridisk kompetanse påpekes som økende i alle kommunene. De mindre kommunene løser behovet ved å bruke KS, Fylkesmannen og samarbeid med andre kommuner. Rana er eneste kommune med egne ansatte jurister, 3 knyttet til kommuneadvokatens kontor og egne stillinger i teknisk avdeling og barnehageavdelingen. Et kompetanseområde som ved en sammenslåing vil komme hele regionen til nytte.

Tilstrekkelig distanse

Kommunene uttrykker stor bevissthet om denne utfordringen i lokalmiljø hvor alle kjenner alle. I saker hvor habilitet er tema, løses dette ved at ansvaret for saksbehandlingen løftes opp et nivå i organisasjonen. Ikke uventet er det barnevernstjenesten som vurderes som mest utfordrende når det kommer til tilstrekkelig distanse i dagens kommunestruktur.

Effektiv tjenesteproduksjon

I analysen har vi sett på hvor effektivt kommunene driver i forholdet til gjennomsnittet i sine respektive kommunegrupper. Her utmerker Nesna kommune seg med driftsutgifter lavere enn snittet i sin gruppe. De øvrige kommunene har potensial for effektivisering innenfor

tjenesteproduksjonen hvis vi vurderer dem i forhold til gjennomsnittet i sin gruppe, for Rana er dette potensialet anslått til 76 mill.kr.

Flere av kommunene har spredt bosetting på flere øyer og et desentralisert tjenestetilbud.

Kommunikasjonsmulighetene mellom øyene er begrenset og tilbudet må gis der folk bor. Selv om befolkning og elevtall synker, er det vanskelig å effektivisere drifta i og med at strukturen ligger fast. Politisk oppfattes det som utfordrende i flere kommuner å vedta endringer i tjenestestrukturen.

Kvalitet i tjenestene

Ingen av kommunene har gitt referanser til egne resultater fra bruker-/innbyggerundersøkelser for å dokumentere kvalitet i egen tjenesteproduksjon. Kommuneforlaget måler effektivitet og kvalitet i kommunene gjennom «Kommunebarometeret». Av kommunene på N-Helgeland er det Lurøy som utmerker seg som 92.beste kommune i landet. De øvrige kommunene ligger plassert i intervallet 325-404 og for flere av kommunene er konklusjonen « Nøkkeltallene er svakere enn inntektene skulle tilsi». Samtidig opplever kommunene at innbyggerne er fornøyd med de tjenestene som leveres.

17. NYE OPPGAVER FOR STØRRE KOMMUNER

Regjeringen har fremmet Stortingsmelding 14 (2014-2015) om nye oppgaver til større kommuner. Meldingen gir en gjennomgang av hvilke oppgaver kommunene kan få ansvar for. Meldingen varsler en gjennomgang av den statlige styringen av kommunene.

De største kommunene kan også få ansvaret for videregående skoler og kollektivtransport. Det legges opp til i meldingen at kommunene generelt skal få større frihet fra statlig styring.

Midler som i dag kanaliseres til fylkeskommunene vil således bli kanalisert til de kommuner som ønsker å ivareta disse funksjonene på et desentralisert plan.

Nye oppgaver:

- Tannhelse
- Rehabilitering
- Basishjelpemidler

- Distrikts psykiatriske senter (DPS) (forsøk)
- Barnevern
- Familievern
- Boligtilskudd
- Varig tilrettelagt arbeid
- Arbeids- og utdanningsreiser
- Finansiering pasienttransport
- Tilskudd frivillighetssentraler
- Forenkling av utmarksforvaltning
- Motorferdsel
- Lokal nærings- og samfunnsutvikling
- Større handlingsrom i plan- og byggesaker
- Tilskudd nærings- og miljøtiltak i skogbruk
- Tilskudd beite, jordbruk, verdensarv
- Konesjonsbehandling, småkraftverk

- Enkeltutslippstillatelser, forurensingslov
- Naturforvaltning

18. SAMFUNNSUTVIKLERROLLEN

18.1 Kommunens rolle som samfunnsutvikler

Rollen som samfunnsutvikler handler om langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse i videste forstand. En viktig målsetting med kommunesammenslåing er å få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større rolle som både lokal og regional samfunnsutvikler. Dette er bl.a. avhengig av evnen til å drive god og effektiv planlegging og mulighetene for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette forutsetter også at kommunen har tilstrekkelig kompetanse og ressurser både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, miljøvern, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap.

En viktig målsetting for de fleste kommuner er å stimulere til næringsutvikling og økt sysselsetting. Dette er noe som også krever kompetanse, evne til nettverksbygging, gode planer og god infrastruktur. Dersom flere kommuner innen den samme bo-, arbeids- og serviceregionen driver næringsrettet arbeid på hver sin måte, er det en fare for at man ender opp med konkurrerende tiltak istedenfor tiltak som understøtter og bygger opp om hverandre. Dersom forutsetningene ellers er til stede, kan en samlet næringspolitikk bidra til å styrke grunnlaget for næringsutviklingen i hele regionen.

En større kommune står sterkere når det gjelder muligheter for å skaffe utviklingsmidler, trekke til seg nye virksomheter (både offentlige og private) og delta i samarbeids- og utviklingsprosjekt både nasjonalt og internasjonalt. Det er en klar styrke å kunne tale til omverdenen med en felles stemme, i stedet for å krangle seg imellom. Kommuner som har slått seg sammen de senere årene har gode erfaringer med en slik samlet opptreden. En sammenslått kommune vil kunne reagere raskere enn om man må vente på likelydende vedtak i et stort antall kommuner.

Kommunestrukturen har betydning for utøvelsen av samfunnsutviklingsrollen på ulike måter. *Antallet innbyggere* vil ha betydning for størrelsen på kommuneorganisasjonen, og dermed også de ressurser som er tilgjengelig for å engasjere seg i ulike oppgaver. Kommunenes *geografiske avgrensing og lokalisering* har imidlertid også betydning for mulighetene til å håndtere ulike oppgaver og utfordringer. Forvaltning av sammenhengende natur- og friluftsområder, håndtering av klimaspørsmål og tilrettelegging av gode løsninger for utvikling av funksjonelle samfunnsutviklingsroller, krever felles løsninger.

18.2 Arbeidsmarkedsintegrasjon

Arbeidsmarkedsintegrasjonen er et strukturelt forhold som har en signifikant og positiv effekt på nettoflyttingen til et sted. Arbeidsmarkedsintegrasjonen er summen av andelen av arbeidsplassene på et sted som det pendles inn til, og andelen av den sysselsatte befolkningen på stedet som jobber i en annen kommune.

Hvis man bor på et sted der arbeidsmarkedsintegrasjon er god, har man flere arbeidsmarkeder å velge i. Det gjør det enklere for en familie å flytte dit, siden arbeidsmarkedet er større, og sannsynligheten for at begge partnerne kan få jobb øker. I tillegg er steder med høy arbeidsmarkedsintegrasjon mindre sårbare enn isolerte steder. Dersom det blir arbeidsplassnedgang i én

kommune, finnes det muligheter for å finne jobb i andre kommuner som er i pendlingsavstand. Mange kommuner på det sentrale Østlandet har god arbeidsmarkedsintegrasjon, mens arbeidsmarkedsintegrasjonen er lav på mange steder på Vestlandet og i Nord-Norge.

Træna har lavest arbeidsmarkedsintegrasjon blant kommunene i landet og Rana er den «bykommunen» som ligger lavest. Bare tre kommuner i Norge har lavere arbeidsmarkedsintegrasjon enn Rana. I Træna har 10,5 prosent av den sysselsatte befolkningen jobber i en annen kommune, og bare 12,2 prosent av arbeidsplassene i kommunen er besatt av noen som bor utenfor kommunen.

Blant de ti kommunene med lavest arbeidsmarkedsintegrasjon finner vi tre øykommuner, og fire større bykommuner i Nord-Norge. Alle de ti kommunene med lavest arbeidsmarkeds-integrasjon er i Nord-Norge. Det har sikkert sammenheng med at avstandene mellom steder er større, men kanskje er også pendlingsvilligheten lavere.

Det er åpenbart at et bortfall av mange arbeidsplasser vil ramme en kommune som Træna mye hardere enn Lørenskog. I Træna er det svært små andeler som pendler inn eller ut, og et tap av arbeidsplasser vil ramme sysselsettingen i egen kommunes befolkning direkte.

I Lørenskog er 71,0 prosent av arbeidsplassene besatt av personer som pendler inn fra andre kommuner. Dermed vil et bortfall av f eks 100 arbeidsplasser bare ramme 29 personer som bor i Lørenskog. Samtidig pendler 67,8 prosent av de sysselsatte i Lørenskog ut av kommunen. Det er dermed åpenbart lett å skaffe seg arbeid utenfor kommunen. Dette gjør en kommune som Lørenskog robust for tap av arbeidsplasser.

Tabell 16: De ti kommunene med lavest arbeidsmarkedsintegrasjon i 2011.

Kommune	2000	2011
Berlevåg	18,3	19,6
Alta	20,9	19,6
Tromsø	22,9	19,4
Bodø	20,9	19,4
Sør-Varanger	15,3	19,3
Røst	16,5	18,8
Rana	15,0	16,5
Båtsfjord	15,0	16,1
Værøy	14,2	14,6
Træna	20,9	10,5

19. ORGANISERING AV TJENESTEPRODUKSJON OG MYNDIGHETSUTØVELSE I EN EVENTUELL REGIONKOMMUNE

Gjennom de siste tiårene har det skjedd store endringer i kommunenes rammebetingelser, samtidig som den administrative inndelingen i praksis har ligget fast. Forbedret infrastruktur og transporttilbud har resultert i bedre kommunikasjoner og lettere tilgjengelighet til kommunesentra på Nord-Helgeland, men innenfor samferdsel er utfordringene fortsatt store. I tillegg bidrar nye, nettbaserte løsninger til at innbyggernes behov for fysisk oppmøte på et rådhus stadig reduseres.

Når innbyggerne blir spurt om hva som er viktig for dem ved en eventuell sammenslåing, er erfaringene samstemte. Innbyggerne er mest opptatte av hvordan en ny kommunestruktur vil påvirke tjenestene de har behov for. Typiske spørsmål som dukker opp er: Hva skjer med nærskolen vår? Blir helsestasjonen flytta? Blir det færre sykehjemsplasser i en ny kommune? Det viser seg ofte at de tjenestene innbyggerne er mest opptatt av gjerne er de store velferdstjenestene som grunnskole, barnehage, eldreomsorg og helse. Samtidig, som beskrevet i forrige delkapittel, er dette tjenester som ikke nødvendigvis blir endret i betydelig grad som en direkte følge av en kommunesammenslåing.

Skolene, sykehjemmene og barnehagene må nødvendigvis ligge der det bor folk. Så lenge innbyggerne fortsatt blir boende der de bor i dag, vil ikke en kommunesammenslåing nødvendigvis bidra til endringer i tjenestestrukturen, i alle fall ikke på kort sikt.

To faktorer som spiller inn på kvalitet og brukertilfredshet er ressurstilgang og struktur. For eksempel påvirkes grunnskoletilbudet i en kommune av hvor stort budsjett den enkelte skolen har til rådighet, og skolestrukturen i kommunen. Dette kan være aktuelle drøftingstemaer i forbindelse med en kommunesammenslåing, spesielt dersom kommunegrensene lager kunstige skiller mellom to skolekretser. Likevel vil det, uavhengig av kommunereformen og en eventuell kommunesammenslåing, være det til enhver tid sittende kommunestyre som har myndighet til å bestemme dette.

En naturlig forutsetning er at de største velferdstjenestene skal ligge der de er i dag, også i en eventuell ny storkommune. Ny organisasjonsstruktur er derfor kun vurdert for tjenester som ikke er avhengig av å plasseres geografisk ut i fra hvor innbyggerne er bosatt.

19.1 Avstand til nytt kommunesenter

Tabellen under gir en oversikt over kjøretid i minutter mellom kommunesentre for kommunene i storkommunealternativet. For å beregne avstanden i minutter har vi benyttet www.nafruteplanlegger.no, og korteste vei er lagt til grunn for tabellen.

Med to unntak, Mo i Rana - Korgen (36 minutter) og Mo i Rana - Nesna (60 minutter), vil reisetiden i en ny storkommune være langt over 60 minutter mellom dagens kommunesentre.

Tabell: Avstand i km mellom kommunesenter

	Træna	Vågaholmen	Onøy	Tonnes	Nesna	Korgen	Mo i Rana
Træna		152	61,6	107	139	185	146
Vågaholmen	152		93,9	72,2	144	190	151
Onøy	61,6	93,9		48,9	81,5	127	89
Tonnes	107	72,2	48,9		99	145	105
Nesna	139	144	81,5	99		65,5	67
Korgen	185	190	127	145	65,5		39
Mo i Rana	146	151	89	105	67	39	

Ferje til Træna, Onøy og Vågaholmen

Tabell: Reisetid i minutter mellom kommunesenter

	Træna	Vågaholmen	Onøy	Tonnes	Nesna	Korgen	Mo i Rana
Træna		385	200	292	314	356	320
Vågaholmen	385		390	130	192	233	201
Onøy	200	390		98	120	162	128
Tonnes	292	130	98		98	140	105
Nesna	314	192	120	98		90	62
Korgen	356	233	162	140	90		36
Mo i Rana	320	201	128	105	62	36	

Ferje til Træna, Onøy og Vågaholmen

I praksis anses det som lite sannsynlig med et annet valg av kommunesenter enn Mo i Rana. Av dagens kommunesenter er det lengst reisetid til Mo i Rana fra Træna. Uten ventetid på ferge vil reisetiden her bli på 199 minutter.

19.2 utfordringer knyttet til infrastruktur og samferdselsløsninger

«Ny kommune N-Helgeland» vil bli en omfangsrik kommune på om lag 7725 km². Den nye kommunen må derfor forholde seg til å ha innbyggerne spredt over et langt større område enn noen av dagens kommuner har i dag. Avstanden mellom ytterpunktene i den nye kommunen vil bli betydelig og må hensynstas i framtidig samfunnsplanlegging.

Et vegnett med god standard og gode ferje- og hurtigbåtsamband er en forutsetning for å kunne øke samhandlingen og dynamikken på N-Helgeland. Stortinget har skapt usikkerhet rundt fylkeskommunens rammebetingelser for å kunne løse disse sentrale oppgavene.

Ferje- og hurtigbåttilbudet for Træna, Rødøy og Lurøy

	Reisetid i minutter		Antall avganger pr. dag
	Hurtigbåt	Ferje	
Strekninger			
Vågaholmen - Bodø	155		1 avgang hver veg daglig
Onøy-Bodø	255		1 avgang hver veg daglig
Vågaholmen - Sandnessjøen	190		1 avgang hver veg daglig
Onøy-Sandnessjøen	90		1 avgang hver veg daglig
Stokkvågen - Træna	85		1-2 avganger hver veg daglig
Sandnessjøen - Træna	160		1-2 avganger hver veg daglig
Jektvik-Kilboghamn		70	5 avganger hver veg daglig
Stokkvågen - Onøy - Træna		140	1 avgang hver veg daglig
Stokkvågen - Lovund		140	1 avgang hver veg daglig

Som vi ser av oversikten nedenfor, påvirker kommunikasjonsmulighetene valgene til elevene i videregående skole i kystkommunene:

- Elever fra Tjongsfjord og Jektvik har stort sett søkt seg til Meløy videregående skole, noen av disse elevene har gått på idrett eller musikklinje i Bodø. Noen få har også gått på Inndyr / Fiskerifag.
- Elever fra Øresvik har stort sett gått videregående på Mo.
- Elever fra øyene har fordelt seg ganske likt mellom Mo og Bodø. Noen få har også gått videregående i Sandnessjøen.
- Rødøy skole har rekruttert en del elever til Inndyr.
- KVN på Nesna har hatt noen få elever fra Rødøy kommune hvert år de siste årene, og har også hatt elever som har gått landbruksskole i Vefsn eller på Val (Kolvereid), eller helt andre steder i landet (Private internatskoler).

Elevene fra Rødøy har fra i år anledning til å søke både i Salten og Helgeland skoleregion. Det som ofte er avgjørende for hvor elevene søker skole, er om de har venner eller familie på stedet der skolen ligger.

Størrelsen på den nye kommunen og reiseavstandene vil åpenbart kunne påvirke de eksisterende lokalsamfunnene og ha konsekvenser for innbyggerne. Konsekvensene vil i stor grad bli påvirket av hvilke valg kommunene gjør i forhold til politisk organisering, antall kommunestyre-representanter og ikke minst administrativ organisering.

19.3 Digitalisering og ny kommunikasjon som alternativ til fysisk nærhet

Innbyggernes kommunikasjon og dialog med kommunene har endret seg radikalt de siste par tiårene. Fra manuell og byråkratisk saksbehandling og kommunikasjon gjennom brev og oppslag, ser vi nå at kommunene jobber systematisk og strategisk for å forbedre dette. Gjennom digitalisering, nye og bedre arbeidsmetoder og dialog gjennom nettsider og sosiale medier skal kommunene være beredt til å møte framtida. Likevel har kommunene i liten grad digitalisert sine tjenester.

Mange tilbyr i dag flere søknadsskjema på nett, men gjennomfører resten av saksbehandlingen manuelt uten at innbyggerne kan følge saksbehandlingen på nett. Mange av de som jobber med digitalisering har bankene som forbilde. Finansbransjen har de siste tiåra gjennomført en liten revolusjon. Dagens kundebehandling og tjenester i bankbransjen kan knapt sammenlignes med metodene de brukte for 15 år siden. Fra at alle tjenester ble utført over skranke og regninger i beste fall ble betalt via brevgiro, utfører kundene i dag det aller meste av tjenestene selv gjennom nettbanken sin.

Flere kommuner jobber i dag aktivt med digitalisering for å oppnå bedre tjenester for innbyggerne og mer effektiv saksbehandling. Det finnes eksempler på kommuner som tilrettelegger for at innbyggerne skal kunne søke om alle tjenester, følge behandlingen av sin egen sak og kommunisere direkte med sin saksbehandler. Behovet for å oppsøke et rådhus eller servicetorg blir da minimalt og kommunen kan bruke mer midler på tjenesteproduksjon framfor saksbehandling.

København kommune har gjennomført beregninger av hva kontakten med innbyggerne faktisk koster. Deres beregninger viser noe av potensialet som ligger i en overgang til mer selvbetjening og digital kontakt med publikum. Dette er gjort kun med utgangspunkt i kostnadsbildet for kommunen og har derfor ikke tatt hensyn til hvordan publikum opplever nytten ved de ulike dialogformene. Eventuelle investeringskostnader er heller ikke hensyntatt.

Gjennom en overgang fra personlig oppmøte til digital selvbetjening kan man altså oppnå en kostnadsreduksjon på hele 94%. Dette vil selvfølgelig ikke være mulig for alle tjenester, og mengden tjenester som løses ved personlig oppmøte er også begrenset i dag. Det sier likevel noe om hvor stort det økonomiske potensialet for kommunene er ved digitalisering. Dersom man skulle lykkes like godt med en slik prosess som bankene har gjort, vil man faktisk også kunne oppleve mer fornøyde brukere.

Det vil derfor være naturlig for en eventuelt ny kommune å jobbe systematisk med digitalisering av tjenester. Dette vil både bidra til effektivisering i saksbehandlingsprosesser og administrasjon, samtidig som det kan gi innbyggerne bedre tilgjengelighet til tjenester, bedre informasjon om behandlingen av egne saker og lettere dialog med saksbehandlere.

19.3 Behov for ny infrastruktur, utstyr og tiltak for samkjøring

Den enkelte kommuneorganisasjons utstyrspark, digitale systemløsninger, kommunikasjonsløsninger og eksisterende interkommunale IKT-samarbeid vil utfordres ved en kommunesammenslåing. IKT-plattformer, nettdesign, infrastruktur, inngåtte avtaler, kostnadsfordeling og opplegg for nettilknytning er ut fra gjennomført kartlegging forskjellig fra kommune til kommune, og også mellom etablerte interkommunale samarbeid. Hva som bør håndteres sentralt og hva som bør finne sin løsning mer lokalt, hvilke prinsipper skal legges til grunn og hvilke endringer i eksisterende leverandøravtaler som er nødvendige, vil være viktige problemstillinger å løse for den nye kommunen. Det vil være avgjørende å etablere gode planer og prosesser for dette - fra vedtak om sammenslåing er gjort til harmoniseringen er gjennomført.

Alle kommunene i utredningen har tilgang til bredbåndløsninger i dag og nye forbindelser er under utbygging. Målsetningen er utbygging av høyhastighets bredbåndsinfrastruktur i hele fylket. Dette gir en fordel i det arbeidet som i praksis starter umiddelbart etter at man har tatt et retningsvalg og vedtak om sammenslåing. Kommunene har stadig behov for endring på IKT-området, uavhengig av kommunereformen. Et eksempel på dette er for eksempel samhandlingsreformen og behovene for effektiv elektronisk meldingsutveksling i behandlingsskjeden mellom spesialisthelsetjenesten og den kommunale helse og omsorgstjeneste. Erfaringer så langt viser store variasjoner kommuner imellom når det gjelder å få dette til i praksis. Variasjonene knytter seg både til teknologi og digitale kommunikasjonsløsninger, men også til kompetanse og kapasitet i kommunene til å bruke verktøyene på en hensiktsmessig måte, (jf. KS FoU/2014). Kommunereformen vil utfordre også disse erfaringene og løsningene.

Vi ser at kommunereformen i andre deler av landet har ført til at kommuner venter med beslutninger om å inngå eller endre IKT-samarbeid i påvente av en eventuell beslutning om

sammenslåing. I noen tilfeller er dette formålstjenlig og fornuftig, men andre ganger kan også dette redusere tjenesteeffektiviteten.

19.4 Oppsummering - tjenestetilbud og myndighetsutøvelse

Kommunene forventer i lys av den demografiske utvikling å få størst utfordringer med både relevant kompetanse og tilstrekkelig kapasitet innenfor pleie og omsorg, en utfordring som ikke forventes å kunne løses gjennom kommunesammenslåing. Som en generell tendens ser ikke kapasitetsutfordringene til å kunne løses ved hjelp av kommune-sammenslåing, men kompetansen forventes å bli bedre i en større organisasjon. For kriteriet «tilstrekkelig distanse» er det ikke uventet barnevernstjenesten som gir kommunene størst utfordringer. Kommunene forventer imidlertid at distanseutfordringene vil la seg løse i lettere i en ny og større kommune.

Kommunene melder tilbake at de i all hovedsak løser sine utfordringer og Rana som den største kommunen har mange av de samme utfordringene som de øvrige kommunene. Områdene skole, plan, barnevern, NAV/sosiale tjenester, pleie og omsorg, samt kommunehelse nevnes som spesielt utfordrende. Rekruttering av fagkompetanse er delvis en regional utfordring, men styrking av fagmiljøene forventes å gi en positiv effekt.

De kommunene som har gjennomført kommunesammenslåing i Norge har erfart at fordelene ved sammenslåing har vært større enn ulempene når det gjelder tjenesteproduksjon. De undersøkte kommunene har valgt å la alle store førstelinjetjenester være lokalisert på samme sted som før sammenslåingen. Imidlertid har de gjennomført betydelige innsparinger innenfor administrasjon, noe som har gitt muligheter for en større ressursbruk på førstelinjetjenestene. Dette antas å kunne være mulig, også innenfor en ny kommune på Nord-Helgeland. Dette forutsetter imidlertid at kommunene velger en organisasjonsmodell som gir tilfredsstillende effektivisering. Det forventes ingen uenighet om at Mo i Rana er det naturlige kommunesenteret i en sammenslått kommune. Et viktig spørsmål er derfor i hvor stor grad administrative og «geografisk uavhengige» tjenester skal samlokaliseres i Rana.

Jo større grad av samlokalisering som velges, jo større vil effektiviseringen være. Samtidig ser vi at den kommunale sysselsettingens andel av arbeidsmarkedet er betydelig større for Træna, Rødøy, Lurøy, Nesna og Hemnes enn for Rana. En reduksjon i kommunalt administrative stillinger har derfor større konsekvenser for lokalsamfunnene der, enn tilfellet ville vært i Rana. På den andre siden vil en organisering uten en grad av administrativ samlokalisering i Mo i Rana medføre at store deler av fordelene med en sammenslåing uteblir. Tar en utgangspunkt i brukerperspektivet og innbyggernes behov bør det være mulig å gjennomføre en stor grad av samlokalisering, uten at kvalitet og service svekkes.

Med bakgrunn i utredningen og de lokale forhold er det vanskelig å komme utenom at hoveddelen av de administrative tjenestene samlokaliseres i Rana. Dette vil gi størst effektivisering, størst effekt i form av økte fagmiljø, forbedret rekruttering, redusert sårbarhet og tilstrekkelig distanse. Dersom kommunene de neste 3 – 5 årene satser på digitalisert saksbehandling og en nettbasert tilgang til egen saksbehandling vil de færreste av innbyggerne ha behov for å besøke rådhuset. Digitalisering ventes også i seg selv å kunne bidra til betydelig effektivisering og innsparing.

Gjennom å investere i videokonferanseutstyr kan kommunen som en ekstra service tilby innbyggerne møter med sin saksbehandler ved eventuelle lokale servicekontor, til tross for at saksbehandleren er lokalisert i Rana.

For å redusere de samfunnsmessige konsekvensene ved tap av kommunale arbeidsplasser kan det samtidig vurderes noen grad av funksjonsdeling, ved at enkelte avgrensede tjenester lokaliseres i noen av de øvrige kommunene. Dette vil redusere effektiviseringsgraden noe og gi en noe mer kompleks organisasjon, men vurderes til å være et viktig virkemiddel dersom sammenslåingen skal realiseres. Aktuelle tjenester for funksjonsdeling kan være regnskap, lønn, landbruk, barnevern, samt plan- og byggesaksbehandling. Innhold og omfang i eventuell funksjonsdeling bør være gjenstand for forhandlinger mellom kommunene i forbindelse med utarbeidelse av intensjonsavtaler.

Til tross for et ønske om gjennomføring av prosessen uten oppsigelser, er avstandene fra de ulike kommunesentrene såpass store at det er et spørsmål om det er praktisk gjennomførbart i dette tilfellet. Ansatte som ved vedtak om endret arbeidsplass får en arbeidsreise på nærmere to timer vil kunne oppleve det som såpass byrdefullt at de heller velger å si opp sin stilling.

Kommune	Økonomi	Tjeneste- utvikling	Myndighets- utøvelse	Samfunns- utvikling	Demokrati	IKT
Træna	Sterke sider: Svært høye frie inntekter, ikke eiendomsskatt på noen objekter Svake sider: Høy gjeld, høye kommunale avgifter, høye utgifter barnevern	Sterke sider: Fornøyde innbyggere Svake sider: Høye utgifter skole, kommunehelse, pleie og omsorg og barnevern, 365.pl. i KB, Kompetanse, rekruttering, sårbarhet, høy andel elever med spes.ped.	Sterke sider: Svake sider: Liten distanse, kompetanse, system	Sterke sider: Ung befolkning, livskraftig fiskeindustri, høy yrkesaktivitet, vekst i sysselsettingen Svake sider: Befolkningsnedgang, Dårlig arbeidsmarkedsintegrasjon, 397.plass NHO-NM 2015	Sterke sider: Høy valgdeltakelse kommunevalg Svake sider:	Sterke sider: Interkommunalt samarbeid på noen tjeneste-områder Tilgang på høyhastighet bredbånd Svake sider: Lav digitaliseringsgrad Har ikke IKT-avdeling
Rødøy	Sterke sider: Høye frie inntekter, middels høye kommunale avgifter, ikke eiendomsskatt boliger Svake sider: Svært høy lånegjeld, svært høye netto pensjonsforpliktelser	Sterke sider: Lav andel elever med spes. ped. Svake sider: 356 pl. i KB, kompetanse, rekruttering, sårbarhet	Sterke sider: Svake sider: Liten distanse, kompetanse, system,	Sterke sider: Svært store sjøareal, høy yrkesaktivitet Svake sider: Stor befolkningsnedgang, aldrende befolkning, synkende aldersbæreevne, nedgang i sysselsettingen, 350. plass NHO-NM 2015, ikke revidert samfunnsdel til kommuneplanen	Sterke sider: Høy valgdeltakelse, bygdelister Svake sider:	Sterke sider: Interkommunalt samarbeid på noen tjeneste-områder Tilgang på høyhastighet bredbånd Svake sider: Lav digitaliseringsgrad Har ikke IKT-avdeling
Lurøy	Sterke sider: Høye frie inntekter (lavest på NH), lav lånegjeld og robust økonomi, lave kommunale avgifter Svake sider: Høy eiendomsskatt fritidsbebyggelse	Sterke sider: Effektiv drift, svært lave utgifter pleie/omsorg, 94 pl. i KB Svake sider: Få institusjonsplasser for eldre, høye utgifter skole, høy andel elever med spes.ped.	Sterke sider: Svake sider: Liten distanse, kompetanse	Sterke sider: Livskraftig havbruksnæring med lokale eiere, svak befolkningsvekst siste 5 år, revidert planverk Svake sider: Stor befolkningsnedgang, aldrende befolkning, synkende aldersbæreevne, 281.plass NHO-NM 2015	Sterke sider: Høy valgdeltakelse kommunevalg, bygdelister, lang erfaring med lokalutvalg Svake sider:	Sterke sider: Interkommunalt samarbeid på noen tjeneste-områder Tilgang på høyhastighet bredbånd Svake sider: Lav digitaliseringsgrad Har ikke IKT-avdeling
Nesna	Sterke sider: Høye inntekter, effektiv drift Svake sider: Høy lånegjeld, høye utgifter barnevern, høye kommunale avgifter, høy eiendomsskatt fritidsbebyggelse	Sterke sider: God rekruttering skole barnehage Svake sider: Plass 325 i KB	Sterke sider: Svake sider: Liten distanse, mangel på kompetanse, system	Sterke sider: Stabil befolkning, svak vekst siste år, Høyskolen som en viktig institusjon og kompetansearbeidsplass Svake sider: Synkende yrkesaktivitet, svak vekst i sysselsettinga, 283.plass NHO-NM 2015	Sterke sider: Aktive partilag Svake sider:	Sterke sider: Interkommunalt samarbeid på noen tjenesteområder Tilgang på høyhastighet bredbånd Svake sider: Lav digitaliseringsgrad IKT-avdeling med begrensede ressurser

Kommune	Økonomi	Tjeneste-utvikling	Myndighets-utøvelse	Samfunns-utvikling	Demokrati	IKT
Hemnes	Sterke sider: Svært høye inntekter, ikke eiendomsskatt boliger/fritidsbebyggelse Svake sider: Høy lånegjeld, lite effektiv drift, høye kommunale avgifter	Sterke sider: Høyt tjenestenivå Svake sider: Dårlige nøkkeltall, plass 404 i KB, høye utgifter skole og pleie- og omsorg, lav legedekning	Sterke sider: Få klagesaker og tilsynsavvik Svake sider:	Sterke sider: Integrert bo- og arbeidsmarked, revidert planverk Svake sider: Befolkningsnedgang og aldrende befolkning, svak arbeidsplassvekst, høy utpendling, synkende yrkesfrekvenser, 389.plass NHO-NM 2015, folkehelseutfordringer	Sterke sider: Svake sider:	Sterke sider: Vertskommune i samarbeidet på noen tjenestoområder, tilgang på høyhastighet bredbånd, egen IKT avdeling God digitaliseringsgrad Svake sider: Rekruttering av fagpersonell med høyere utdanning
Rana	Sterke sider: Høye inntekter, lav gjeld, store fondsavsetninger, lave kommunale avgifter, ikke eiendomsskatt fritidsbebyggelse Svake sider: Høyt akkumulert premieavvik, høye utgifter barnevern	Sterke sider: Sterke fagmiljø, effektiv drift barnehager og pleie/omsorg Svake sider: Dårlige nøkkeltall, plass 336 i KB, lite effektiv drift – høye utgifter skole, helse, sosialtjeneste, barnevern, gater og veg	Sterke sider: Få klagesaker og tilsynsavvik, god tilgang på juridisk kompetanse Svake sider: Desentralisert myndighetsutøvelse	Sterke sider: Befolkningsvekst, vekst i sysselsettingen, sterkt utviklingsmiljø, 153.plass NHO-NM 2015 Svake sider: Svak arbeidsmarkedsintegrasjon, svakt fokus på strategisk planlegging, store folkehelseutfordringer, lavere yrkesaktivitet enn gj.snitt for Nordland	Sterke sider: Noe erfaring med lokalutvalg og partnerskap Svake sider: Svært lav valg-deltakelse kommunevalg	Sterke sider: Stor IKT-avdeling God digitaliseringsgrad Vaktordning 24/7 Mange tilbydere av høyhastighet bredbånd Bred tilgang på fagpersonell Svake sider: Tar ikke del i interkommunalt samarbeid
Ny kommune	Sterke sider: Høye inntekter, lave kommunale avgifter, lik eiendomsskatt for regionen, effektiviseringsmuligheter Svake sider: Høyt akkumulert premieavvik,	Sterke sider: Sterke fagmiljø, effektiv drift barnehage og pleie/omsorg Svake sider: Høye utgifter grunnskole og barnevern, ellers høyt driftsnivå på kommunehelse, sosialtjeneste og gater og veg effektiv drift skole,	Sterke sider: Sterke fagmiljø, distanse til brukerne Svake sider: Desentralisert myndighetsutøvelse på spesialiserte områder	Sterke sider: Befolknings- og sysselsettingsvekst, sterkt utviklingsmiljø Svake sider: Folkehelseutfordringer	Sterke sider: Svake sider:	Sterke sider: Stordriftsfordeler knyttet til anskaffelser, drift, applikasjonsvedlikehold og –utvikling Stort fagmiljø gir større muligheter for gevinstrealisering og økt gjennomførings-evne Svake sider: IKT-strategier må synkroniseres og IKT-tjenester må harmoniseres. Forskjellige systemporteføljer medfører høye kostnader i en konsolideringsfase

20.1 Oppsummering av utfordringer/konsekvenser for kommunene

Vanskelig å differensiere mellom kommunene og en felles oppsummering for Træna, Rødøy, Lurøy, Nesna og Hemnes vurderes som hensiktsmessig:

- Utfordring for de politiske partiene å sikre distriktsrepresentasjon og redusere avstandsulempene for politisk deltakelse
- Digitalt førstevalg for innbyggerne vil kunne redusere avstandsulempen
- Vil kunne miste noen administrative stillinger og oppleve endret arbeidssted for administrativt ansatte
- Vil inngå i en kommune med god økonomi som har utfordringer på ulike områder
- Nytt regime for eiendomsskatt vil gi endringer – noen får skatt som ikke har i dag og noen får redusert sitt skattenivå
- Vil få del i kraftkommunenes inntekter og frigjort konsesjonskraft fra fylkeskommunen
- Tilgang til sterke fagmiljø med bred og spiss kompetanse som kan bidra til økt kvalitet på tjenestene
- Vil oppnå større oppnå større distanse i myndighetsutøvelsen
- Betydelig reduksjon i de kommunale gebyrene for kommunenes innbyggere
- Økte krav til effektivisering og kvalitetsutvikling
- Tilgang til et sterkt næringsutviklingsmiljø som kan bidra til å forsterke samfunnsutviklingsfokus
- Inngå i en ny kommune som blir en sterk regional utviklingsaktør som kan fremme regionens saker

Rana:

- Vil utfordres i drøftingene om valg av organisasjonsmodell for en ny kommune – den største kommunen må vise raushet
- Innbyggerne i Rana vil kunne få noe økning i de kommunale gebyrene
- Fagmiljøene vil styrkes med ny kompetanse og spennende medarbeidere
- Økte effektiviseringskrav i forhold til tjenesteproduksjonen som må innfris – frigjorte ressurser kan benyttes utvidet tjenestetilbud eller etterslep i vedlikehold av bygg og anlegg
- Den strategiske planfunksjonen må videreutvikles og styrkes slik at utkast til felles planstrategi og kommuneplan kan foreligge før eventuell kommunesammenslåing

21. MULIGE ORGANISASJONSMODELLER

I det følgende vil vi se nærmere på fire mulige organisasjonsmodeller for administrative oppgaver og funksjoner i en ny storkommune:

- i. Samlokalisering av administrative oppgaver
- ii. Geografisk funksjonsdeling
- iii. Desentralisert administrasjon
- iv. Lokale servicekontor

Valg av organisasjonsmodell vil ha ulike konsekvenser for blant annet tilgjengelighet for brukere, integrasjon av fagmiljø og økonomiske gevinster.

21.1 Samlokalisering av administrative oppgaver

Som analysen viser, er potensialet for stordriftsfordeler ved en kommunesammenslåing betydelig, spesielt innenfor administrasjon. En stor del av potensialet ligger i samlokalisering av administrative oppgaver og funksjoner. Dette vil typisk gjelde sentraladministrasjonen, tekniske funksjoner, plan- og byggesaksavdeling, oppmålingsavdeling, kultur, barnevern, PPT, næringsavdeling, landbruk m.m. I praksis vil dette gjelde tjenester hvor geografisk lokalisering ikke er avgjørende for innbyggernes opplevelse av kvalitet og tilgjengelighet. I en slik modell er det mest funksjonelt at det meste av kommunenes administrative oppgaver og funksjoner samlokaliseres på samme sted.

Forventede konsekvenser ved en samlokaliseringsmodell er:

- Økonomiske stordriftsfordeler

- Større fagmiljø og forventet positiv effekt på rekruttering og kompetanse

- Større distanse til bruker i myndighetsutøvelse

- Mindre muligheter for tilgjengelighet for innbyggerne gjennom direkte kontakt

- Potensielt lang reisevei for ansatte som får nytt arbeidssted

- Færre kompetansearbeidsplasser i distriktene

De mest positive konsekvensene er her knyttet til effektivisering gjennom lavere administrasjonsutgifter og mulighetene for større fagmiljø.

Et vesentlig tema vil imidlertid være betydningen av at et antall stillinger i Træna, Rødøy, Lurøy, Nesna og Hemnes vil bli flyttet til Mo i Rana. I det store bildet er det ikke nødvendigvis snakk om svært mange arbeidsplasser. Samtidig er dette stillinger få bedrifter i nærmiljøet kan dekke opp, slik at ansatte kan bli stilt overfor valget mellom å pendle eller å risikere arbeidsledighet.

21.2 Geografisk funksjonsdeling

En geografisk funksjonsdeling i en eventuell storkommune medfører at funksjoner og avdelinger som har naturlig samhandling, samlokaliseres i de forskjellige kommunesentrene. Dette kan bygge på eksisterende interkommunale samarbeid, eller opprettes som en del av en kommunesammenslåing. På samme måte som for modellen ovenfor er dette mest aktuelt for tjenester hvor innbyggerne er lite avhengig av direkte oppmøte. I praksis innebærer dette en deling av de administrative funksjonene mellom dagens seks kommuner.

Geografisk funksjonsdeling kan for eksempel brukes for tjenestene:

- Økonomi, regnskap og lønn

- Barnevern

- PPT og familievernkontor

Kultur

Plan og byggesaksbehandling

Landbruk

En geografisk funksjonsmodell vil kunne ha følgende konsekvenser:

Større fagmiljø og mulighet for spesialisert kompetanse innenfor den enkelte tjenesten

Fordeling av vekstimpulser, utvikling og ikke minst arbeidsplasser mellom dagens fem kommuner

Lavere stordriftsfordeler og økonomiske gevinster sammenlignet med samlokaliseringalternativet

Tilgjengeligheten for innbyggerne vil variere etter bosted og aktuell tjeneste

Mindre optimal samhandling og en kompleks organisasjon sammenlignet med samlokaliseringalternativet

Denne modellen kan oppfattes som en slags kompromissløsning for at ikke noen av kommunene skal få et for stort tap av arbeidsplasser i forbindelse med kommune-sammenslåingen. Det medfører også at det blir en slags mellomløsning som kan være krevende driftsmessig. Flere kommuner som forhandler om sammenslåing drøfter forskjellige varianter av denne modellen. Felles for disse kommunene er at det primært er snakk om sammenslåing av to kommuner, og at kommunene er omtrent jevnstore.

21.3 Desentralisert administrasjon

En desentralisert modell innebærer at hoveddelen av de administrative funksjonene videreføres på samme lokaliteter som i dagens kommuner. Det etableres en felles sentral ledelse i den nye kommunens kommunesenter, mens den øvrige administrasjonen opprettholdes som før. Dette innebærer at alle dagens kommunehus eller rådhus videreføres som i dag, med et bredt spekter av funksjoner. Ansatte får da i stor grad samme arbeidssted som i dag.

Denne modellen antas å få følgende konsekvenser:

God tilgjengelighet for innbyggerne

Kortere reiseavstand for ansatte

Dagens kommunesenter beholder samme antall kommunale arbeidsplasser som i dag

Dagens fagmiljø videreføres, men det gir ingen mulighet for større fagmiljø eller spisskompetanse

Samhandlingen internt i den nye kommunen vil bli komplisert

Det vil ikke være mulig å hente ut noen økonomiske stordriftsfordeler

En slik modell vil i praksis innebære videre drift av fem selvstendige kommuner, selv om kommunene formelt sett er sammenslått. Det vil ikke være mulig å utvikle en felles organisasjonskultur og en tydelig helhetlig linje så lenge driften videreføres som i dag. Forenklet sagt kan man spørre seg om det har noen hensikt å slå sammen kommunene dersom driften videreføres som i dag og det ikke er mulig å hente ut noen stordriftsfordeler. Dersom en slik modell i det hele tatt vurderes, vil vi sterkt anbefale at ansatte innen samme fagområde samles på felles arbeidsplass/rådhus minst 1 – 2 dager i uka slik at det blir mulig for ledelsen å utvikle en viss form for faglig samordning og arbeidsmiljø.

21.4 Lokale servicekontor

Selv om de administrative tjenestene samlokaliseres enten i et nytt kommunesenter eller fordeles mellom de gamle kommunene, kan det være fornuft med noe administrativ drift i dagens kommunesenter også etter en kommunesammenslåing.

En mulighet er opprettelse av lokale servicekontor i dagens kommuner. Dette innebærer en begrenset bemanning som fungerer som førstelinjetjeneste for publikum. Her kan innbyggere få informasjon om kommunens tjenester, levere søknader og avtale møter med saks-behandlere. På den måten opprettholdes noe av tilgjengeligheten til kommunens tjenester samtidig som servicekontoret blir et kontaktpunkt for innbyggerne der de kan få hjelp med de fleste spørsmål. Lokalt servicekontor kan for eksempel etableres i dagens rådhus/kommunehus for å utnytte deler av lokaler som kan bli stående tomme. En annen mulighet er å etablere servicekontor i tilknytning til for eksempel bibliotek. På den måten kan en oppnå større fleksibilitet i utnyttelsen av ressursene, samtidig som innbyggerne vil oppleve større tilgjengelighet gjennom åpningstid også på kveldstid.

Vi anbefaler at det i et eventuelt servicekontor etableres møterom med videokonferanseutstyr. På den måten kan innbyggerne bestille møte med sin saksbehandler, som har kontor i en annen del av kommunen, og med bistand fra det lokale servicekontoret gjennomføre møte med for eksempel en byggesaksbehandler via videokonferanse. På den måten får innbyggerne samme tilgang til saksbehandlerne som tidligere, selv om disse er samlokalisert i et nytt kommunesenter. Opprettholdelsen av lokale servicekontor vil være noe mer ressurskrevende enn en fullstendig samlokalisering. Samtidig vil det, uten veldig store kostnader, bidra til å opprettholde nærheten til innbyggerne og god tilgjengelighet til kommunenes tjenester.

22.POLITISK ORGANISERING

22.1 Mulige målsettinger

En videreføring av formannskapsmodellen synes mest aktuelt for en eventuell ny kommune, da den nye kommunen blir for liten for en parlamentarisk modell. Det kan være gode grunner for å anbefale at størrelsen på kommunestyret bør være relativt stort til å begynne med. Dagens kommuner på N-Helgeland har fra 12 til 37 medlemmer og en må som del av arbeidet med intensjonsgrunnlaget avklare størrelsen på det øverste politiske organet i en eventuell ny kommune. Kommunestyret i Rana hadde 61 medlemmer fram til 1992, 49 medlemmer i perioden 1992-2003 og har hatt 37 medlemmer etter 2003.

I tillegg til formannskap og kontrollutvalg, må en ta stilling til om det skal opprettes komiteer eller utvalg og hvilke saksfelt disse skal dekke.

22.2 Kommunen skal bidra til utvikling av levende lokalsamfunn.

Det anbefales grep for å bedre innbyggerdialogen. Lokale utvalg vil kunne bidra til å opprettholde nærheten til politiske beslutningstakere. Dette kalles også nærdemokratiske ordninger. Forskning viser at et ekstra nivå i form av en nærdemokratiordning kan gjøre det enklere for innbyggerne å få dialog med politikerne.

Samtidig bidrar en slik ordning til at politikerne får innspill fra ulike deler av kommunen og dermed økt legitimitet for vedtak som fattes. Det legges vekt på å finne en organisering av utviklingslagene som unngår at disse blir en arena for rivalisering mellom bygder. Man bør ikke legge vekt på at det skal bli flest mulig utviklingslag, men heller funksjonelle som vedvarer over tid.

22.2.1 Utviklingslag

Utviklingslagene er eksempel på frittstående, partipolitiske uavhengige foreninger som skal arbeide for kulturell, sosial og næringsmessig utvikling av bygder og tettsteder. Alle innbyggere i tettstedet eller lagets virkeområde er medlemmer av utviklingslaget. I tillegg kan personer med nær tilknytning til bygda også sitte i styret. Utviklingslagene er også høringsinstans i viktige saker for lokalsamfunnet og kan fremme saker til behandling i kommunen. Drift av utviklingslagene reguleres etter egne vedtekter.

En del av reformmidlene vil brukes til å få utviklingslagene til å fungere med egne nettsider og i forhold til resten av kommunen og befolkningen. Utviklingslagene har jevnlig møter med frikjøpte politikere. Utviklingslagene vil arbeide for viktige tiltak i nærområdene og blir et bindeledd for innbyggerne til kommunestyret.

Utviklingslagene bør ikke være for mange, heller ikke følge ene og alene gamle kommunegrenser. For mange lag vil gjøre det vanskelig å administrere ordningen. Større lag vil kunne representere større deler av kommunen og få bedre gjennomslagskraft og interesse fra innbyggerne. fordi skillene mellom politikk og administrasjon blir tydeligere, og fordi sakene blir så mange at politikerne vanskelig kan gå inn i enkeltsaker i detalj. På den annen side oppleves avstanden fra innbyggere til politikere for å påvirke i en bestemt sak å være mindre i mindre kommuner. Når det er sagt er avstanden mellom innbyggere og politikere i Norge liten, sammenlignet med andre land. Dette gjelder både på lokal-, fylkes-, og riksplan.

22.2.2 Lokalutvalg

De frivillige kommunesammenslåingene som har blitt gjennomført den senere tiden har i større grad enn tidligere valgt å opprette lokalutvalg, for å sikre representasjon og deltagelse. Blant annet har man ved Bodø – Skjerstad sammenslåingen gode erfaringer med å tillegge lokalutvalgene formelle oppgaver og høringsmuligheter (Ekspertutvalget, 2014). Det er også gjort følge-

evalueringer av de siste kommunesammenslåingene, og i tillegg til Bodø-Skjerstad valgte også Ølen-Vindafjord å opprette en variant av lokalutvalg. Erfaringene en har høstet i Lurøy bør en ta med seg i dette arbeidet.

I nye Bodø kommune ble kommunestyret i Skjerstad omgjort til ett av fem lokalutvalg i den nye kommunen. Lokalutvalgene har blitt tildelt oppgaver med å ivareta lokalsamfunnets interesser, være kontaktforum mellom kommunen og lokalmiljøet, utarbeide strategier for samfunnsutvikling i lokalmiljøet, og avgi råd i saker som omhandler lokalsamfunnet til kommunen. I Vindafjord kommune ble det også etablert grendeutvalg. Her ble grendeutvalgene i mindre grad tillagt formelle oppgaver, da dette ble vurdert til å være tungrodd. Grendelagene fikk isteden frihet og ansvar til å engasjere seg i de sakene de selv mener er viktig. I disse tilfellene blir det også trukket fram at det å ha lokalutvalg er positivt på den måten at de lokalpolitikkerne som sitter i kommunestyret i større grad kan være tillitsvalgte for hele kommunen framfor å være «bygdepolitikere» fra sitt lokalsamfunn.

Hvilke oppgaver som ligger i lokalutvalgene varierer altså i de kommunene som i dag har en slik modell, men en fellesnevner er gjerne at lokalutvalgene i tillegg til å være høringsinstans i en rekke saker, har ansvaret for det en med en samlebetegnelse kan kalle nærmiljøtiltak. Generelt mener vi at lokalutvalgene må gis meningsfylte oppgaver dersom de skal fungere på en god måte. Hensikten må være at det oppleves som en viktig arena for innflytelse og deltagelse. I forbindelse med kommunereformen er det ikke utenkelig at det vil opprettes flere lokalutvalg rundt omkring i landet, noe som vil og bidra til erfaringer om hvilke oppgaver og myndighet lokalutvalg kan få. Det er viktig å unngå at lokalutvalg eventuelt bidrar til rivalisering mellom «gamle» kommuner og forsinker arbeidet med å etablere en felles politisk kultur i en ny kommune.

For å sikre den politiske deltagelsen og forankringen i størst mulig grad, bør det legges ressurser inn på å bygge opp og utvikle det nye kommunestyret og øvrige politiske organ med formannskap og utvalg/komiteer. På en slik måte kan en oppnå at det blir kortest mulig veg mellom de som styrer, og de som blir styrt. En bør for eksempel være lydhør for innbyggernes synspunkter fra ulike deler av kommunen. Dette kan blant annet løses ved å arrangere folkemøter om store saker. En kan også sette ned egne lokale arbeidsgrupper, gjerne med utgangspunkt fra lokalutvalget, dersom en ønsker å etablere det. Et slikt grep vil også bidra til å øke legitimiteten til den politiske ledelsen i alle deler av kommunen.

Lokalpolitikkerne og innbyggernes reelle og opplevde deltakelse og medvirkning er viktig også i et interkommunalt samarbeid. Å fange opp innbyggerens ønsker og behov og legge til rette for deres medvirkning, både gjennom valg og indirekte gjennom deltagelse i politiske prosesser om aktuelle saker for lokalsamfunnet, er blant lokaldemokratiets viktigste oppgaver.

Kilder:

- Balsfjord, Karlsøy, Lyngen, Storfjord og Tromsø – Utredning av storkommunealternativet – August 2015. Pwc – Barson-Marsteller – Telemarksforsking
- Brandtzæg, B.A. 2009. Frivillige kommunesammenslåinger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. Telemarksforsking . TF-rapport nr. 264
- Fylkesmannen i Nordland/NVI-analyse AS 2014: Revidert status for interkommunalt samarbeid i Nordland
- Jukvam, D 1999. Historisk oversikt over endringer i kommune- og fylkesinndelingen. SSB, Oslo-Kongsvinger
- Kommunealternativet Ofoten – Narvik, Ballangen, Tysfjord og Evenes Fakta- og intensjonsgrunnlag
- Konsekvenser av alternative kommunestrukturmodeller på Helgeland – TF-rapport nr. 335 Telemarksforsking
- Kriterier for god kommunestruktur – Sluttrapport fra ekspertutvalget Desember 2014
- Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S)
- Meld. St. 14 (2014-2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner
- Nærings NM 2013-2014. Næringsutviklingen i fylker, regioner og kommuner. Næringslivets Hovedorganisasjon
- Rattsø, Jørn 2014. Næringsutvikling, utdanningsvekst og urbanisering: Utfordringer for kommunereform. SØF-rapport nr. 02/14
- Samfunnsanalyse Rana-regionen – TFoU-rapport 2015: 4 Trøndelag Plan- og utvikling
- Utredningsrapport 2015: Fremtidig kommunestruktur i Kristiansandsregionen. Knutepunkt Sørlandet
- Vindsand, Geir & Nilsen, Jørund K. 2007. Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner. NIVI-rapport 2007:2

VEDLEGG:

- 1: Vedtak i Indre Helgeland regionråd og kommunestyrene i Træna, Rødøy, Lurøy, Nesna, Hemnes og Rana
- 2: Kommuneoppdraget fase 1 og fase 2
- 3: Oversikt over næringsutvikling i de enkelte kommunene
- 4: Fase 2 – innspill fra de enkelte kommunene - Demokrati – administrativ og politisk vurdering

VEDLEGG 1: VEDTAK I INDRE HELGELAND REGIONRÅD OG KOMMUNESTYRENE I TRÆNA, RØDØY, LURØY, NESNA, HEMNES OG RANA

Vedtak i Indre Helgeland regionråd og i de respektive kommunestyrene

Indre Helgeland regionråd satte høsten 2014 kommunereformen på dagsorden og fattet følgende vedtak 12.september 2014:

1. *Ordførere og rådmenn i IHR-kommunene har i møte 12.september 2014 drøftet kommunereformen.*
2. *Det er enighet om at de enkelte kommuner som i dag forholder seg til Mo i Rana og Mosjøen som regionsentra, innen utgangen av november 2014, avklarer om de ønsker å fortsette en prosess med tanke på å kunne etablere regionkommuner.*
3. *Kommunene som ønsker å gå videre med dette samles til nytt møte i januar 2015 – etter at kommunene har behandlet saken i og fått mandat fra sine respektive kommunestyrer.*
4. *En mer detaljert prosessplan og organisering fastsettes våren 2015 når det er avklart hvilke kommuner som vil delta i den videre prosess, jfr. Pkt. 2*

Kommunestyrevedtakene i kommunene på Nord Helgeland

Kommunene fulgte anmodningen fra IHR og behandlet saker i sine respektive kommunestyre i desember 2014:

Vedtak i Træna kommunestyre

- Deltaker i «Øykommuneprosjektet» med fokus på «avstandsproblematikk» i lag med 9 andre kommuner
- Vedtak om å utrede 2 alternativ:
 - 1) å bestå som egen kommune
 - 2) å slå sammen kommunen med andre kommuner til en ny større kommune.

Vedtak i Rødøy kommunestyre

14.desember 2014 – K.sak 63/2014:

1. Rødøy kommune utreder følgende alternativer til ny kommune:
 - A. Kystkommune med Nesna, Lurøy, Træna, Meløy
 - B. Kystkommune med Meløy
 - **C. Nord-Helgeland med Rana, Lurøy, Træna, Nesna, Hemnes**
 - D. Bestå som egen kommune

2. Følgende arbeidsgruppe nedsettes med åpning for justering etter kommunevalget:

Olav Terje Hoff, Torstein Simonsen, Jon Egil Johansen, Linda Olsen, Bodil Pettersen, Vidar Solheim, Anita Tustervatn

Det oppnevnes personlige varamenn for arbeidsgruppen vedrørende kommunereformen. Formannskapet kan velge disse. Det bør velges varamenn for de kretsene som ikke er representert.

3. En mer detaljert prosessplan og organisering fastsettes våren 2015 når det er avklart hvilke kommuner som vil delta i den videre prosess, jfr. pkt. 1.
4. Rødøy kommune avklarer innen første kvartal 2016 om de ønsker å inngå i en felles kommune basert på de utredninger og drøftelser som har vært mellom kommunene i perioden høsten 2014-første kvartal 2016.
5. Kommunestyret skal holdes løpende orientert om prosessen
6. Innbyggerne skal høres og involveres bredt i prosessen.

Rødøy - nytt vedtak K-sak 055/2015

- Utredningsalternativ Meløy er endret til Salten
- Myndighet til å jobbe med to utredningsalternativ, Salten og Nord-Helgeland
- Fremdriftsplan vedtatt.

Vedtak i Lurøy kommunestyre

10. desember 2014 – K.sak 64/2014:

- Kommunestyret besluttet at Lurøy kommune skal delta i kommunereformprosessen med utredning av alternativer for eventuell ny kommunestruktur.
- Formannskapet nedsettes som lokal styringsgruppe i arbeidet. Rådmannen leder arbeidet og rapporterer til formannskapet. Gruppen utvides med to representanter til . Alf Gøran Knutsen og Per Asle Pedersen velges til dette for å utvide geografisk informasjon.

Kommunestyret bevilger kr. 100.000,- til utredningsarbeidet, som inndeckes ved bruk av reserveposten i 2014.

Midlene overføres til fond øremerket formålet. Rådmannen gis fullmakt til å disponere fondet.

- Følgende alternativer utredes i fase 1 (fakta grunnlag):
 - Fortsette som egen kommune – eventuelt med grensejusteringer
 - **Storkommune mellom Rana, Nesna, Hemnes og Lurøy**
- Det foreslås at man utreder også et alternativ «Øykommune» bestående av Rødøy, Lurøy og Træna. Dersom det i prosessen viser seg at dette alternativet ikke bifalles som utrednings-alternativ for de to nabokommunene etter reelle framstøt fra Lurøy kommune, bortfaller behovet og ønsket om en slik utredning. Det forutsettes for øvrig at det oppnås ekstern finansiering av utredningen i form av skjønnsmidler fra Fylkesmannen i Nordland. Fristen for avklaring settes til 1. februar 2015.
- Kommunestyret slutter seg til at Rana kommune fremmer skjønnsmiddelsøknad (utredningsmidler) for alternativet som omhandler kommunene Rana, Nesna, Hemnes og Lurøy.
- Det gjennomføres en fase 2 (etter fase 1) i prosjektet med vurderinger og prioriteringer, samt med bred involvering av kommunens innbyggere. Igangsetting av fase 2 fremmes som egen sak til kommunestyret når dette er aktuelt

Vedtak i Nesna kommunestyre

«Nesna kommune er i utgangspunktet sterkt kritisk til Regjeringens premisser for å slå sammen kommuner.

Kommunestyret signaliserer allerede nå at Nesna med sin kommunestørrelse vil være i stand til å gi innbyggerne tjenester av god kvalitet, samtidig som vi sikrer nærhet til tjenestene og demokratiske prosesser.

Kommunestyret vil likevel oppfylle sine forpliktelser med å utrede ny kommunestruktur.

- Nesna kommune søker fylkesmannen i Nordland om kr. 500.000,- for å gjennomføre en strukturutredning om framtidig kommunestruktur for Nesna. - Hvert parti velger en representant til arbeidsgruppa. Organisasjonene inviteres til å oppnevne en representant. Gruppa ledes av Svein Midtgård. Rådmannen oppnevner sekretær for gruppa.

- Utrede Nesna som egen kommune, **eventuelt sammenslåing med nærliggende kommuner.**
- Utrede kvaliteten på fremtidens tjenestetilbud for Nesnas innbyggere ved sammenslåing kontra å fortsette som egen kommune.
- Utredningen skal også ha fokus på næringsliv, kommunikasjoner, kultur og lokaldemokrati.
- Nesnas rolle som vertskommune for Høgskolen i Nesna må også utredes.
- Det skal vurderes om det skal holdes rådgivende folkeavstemning hvor innbyggerne skal svare ja eller nei på spørsmålet om de ønsker at Nesna skal bli en del av en ny storkommune
- Utredningsarbeidet skal skje i nært samarbeid med rådmannen og legges fram for kommunestyret
- Gruppa legger fram framdriftsplan for kommunestyret på første møtet i februar 2015»

Vedtak i Hemnes kommunestyre

K.sak 38/2014) i møte 4. november 2014:

«Hemnes kommune går videre med utredninger av følgende alternativer til framtidig kommunestruktur for Hemnes:

- 1) Fortsette som egen kommune – evt. med mindre grensejusteringer.
- 2) **Inngå i en storkommune med Rana, Lurøy og Nesna (evt. flere)**
- 3) Inngå i en storkommune med Grane, Hattfjelldal og Vefsn
- 4) Inngå i en kommune med Hattfjelldal eller i en kommune med Hattfjelldal og Grane.

5) Inngå i en storkommune med Rana og Vefsn».

6) Inngå i en storkommune med Hattfjelldal, Hemnes og Rana

Første fase med innhenting og sammenstilling av faktagrunnlaget for de ulike alternativene utføres administrativt med ferdigstilling av rapport innen 1. juni 2015.

Kommunestyret forutsetter at politikerne involveres i videreføringen av prosessen i neste fase når vurderinger og prioriteringer skal gjøres på grunnlag av framskaffet informasjon.

Likeens må befolkningen involveres på en grundig måte i fase 2.

Fase 2 må være ferdig utredet forsommeren 2016 slik at kommunestyret har grunnlag for å fatte endelig vedtak i juni 2016 om framtidig kommunestruktur for Hemnes».

Vedtak i Rana kommunestyre

15.desember 2014 – K.sak 114/2014:

1. Rana kommune er positiv til å utrede spørsmålet om etablering av en ny kommune på Nord-Helgeland i lag med nabokommunene Træna, Lurøy, Rødøy, Nesna og Hemnes som alle har gitt uttrykk for at de ønsker utredet et slikt alternativ.
2. Kommunestyret nedsetter en tverrpolitisk styringsgruppe i forbindelse med kommunereformen med funksjonstid til 31.12.2016 som ledes av ordfører.
3. Følgende velges: Gruppelederne i kommunestyret utgjør styringsgruppe.
4. Rana tilbyr seg å stå som vertskap for et møte i januar mellom de kommunene som ønsker å være med på en felles utredning rundt en ny kommune på Nord-Helgeland hvor tema er innhold og organisering av utredningsarbeidet. Administrasjonen og de politisk valgte styrings-/arbeidsgruppene fra de enkelte kommunene inviteres til å delta.
5. Rana kommune søker på vegne av kommunene på Nord-Helgeland om skjønnsmidler fra Fylkesmannen i Nordland til å ansette prosjektleder for perioden 01.03.15 – 31.12.2016
6. Kommunestyret tar for øvrig redegjørelsen gitt i saksframlegg med vedlegg til orientering.

VEDLEGG 2: KOMMUNEOPPDRAGET FASE 1 OG FASE 2

- Hver kommune gir kvalitative innspill til utredningsarbeidet gjennom å besvare spørsmål som konkretiseres fra prosjektledelsen med henvisning til konkrete kapitler i utredningen.
- Kommunene bes om å gi innspill i 2 omganger:
 - **Fase 1** – besvare spørsmål knyttet til dagens situasjon i kommunen – **frist 8.juni 2015**
 - **Fase 2** – besvare spørsmål knyttet til et framtidsbilde 15-20 år fram i tid med grunnlag i et sammenstilt faktagrunnlag fra prosjektledelsen som sendes ut før ferien – **frist 14.august 2015**

Tjenesteyter

Spørsmålene besvares av leder for hvert tjenesteområde og ledergruppa sammenstiller materialet i et notat – ref. de 10 kriteriene

- Hva er utfordringene i forhold til forventet demografisk utvikling?

Hvilke utfordringer har kommunen når det gjelder kompetanse, spesialisering og rekruttering?

Myndighetsutøvelse (forvaltningsoppgaver/enkeltvedtak innenfor tjenesteområdet)

Spørsmålene besvares av leder for hvert tjenesteområde og ledergruppa sammenstiller materialet i et notat – ref. de 10 kriteriene

- *Har tjenesteområdet tilstrekkelig kapasitet og kompetanse i forhold til myndighetsutøvelsen?. Hvis nei, skaper mangel på kapasitet og kompetanse spesielle utfordringer?*
- *Hvordan er behovet for juridisk kompetanse i dag? Hvordan dekkes behovet?*
- *Hva er omfanget av klager innenfor tjenesteområdet?*
- *Hvordan er saksbehandlingstidene i forhold til lovbestemte frister og hvordan vurderer dere kvaliteten på saksbehandlingen?*
- *Har forvaltnings-/tjenesteenheten gode rutiner og systemer for myndighetsutøvelse?*
- *Hvilke utfordringer er avdekket gjennom statlige tilsyn?*
- *I hvilken grad er det problemer med habilitet, og hvilke utfordringer skaper dette?*
- *Hvor åpen og gjennomskiktig er myndighetsutøvelsen og forvaltningen?*

Besvarelsen i forhold til rollene tjenesteyter og myndighetsutøvelse skal holdes innenfor en ramme på en A4-side pr. tjenesteområde. Oppsummeringen gjøres i forhold til tjenesteområdene skole, barnehage, omsorg, helse- og sosial, kultur, teknisk og fellestjenester.

Samfunnsutvikler

Via utviklingsprogrammet for byregioner foreligger det en «Samfunnsanalyse for Rana-regionen» som belyser en del av problemstillingene.

Spørsmålene besvares på overordnet nivå av rådmannen eller person som arbeider med strategisk planlegging/næringsutvikling

- *Hvordan er situasjonen i kommunen når det gjelder befolkningsutvikling, næringsutvikling og sysselsetting?*
- *Hvilke utfordringer står kommunen foran i dag med tanke på å fremme en langsiktig og helhetlig utvikling for egen kommune og for regionen som helhet?*
- *Hvilke oppgaver og utfordringer kan løses bedre via felles løsninger på tvers av kommunegrensene?*
- *I hvilken grad evner kommunen å gjennomføre vedtak i plan- og utbyggingssaker hvor kommunen er aktør?*

Besvarelsen skal holdes innenfor en ramme på 1 A4-side.

Demokratisk arena – administrativ vurdering

Spørsmålene besvares på overordnet nivå av rådmannen

- *Hvordan er lokaldemokratiet organisert i dag, og hvilke deltakelsesformer er etablert?*
- *Hvordan er valgdeltakelsen og hvilke partier er representert i kommunestyret?*
- *Hvordan oppleves den lokalpolitiske styringen – som overordnet styring eller mer på detaljnivå?*

Besvarelsen skal holdes innenfor en ramme på 1 A4-side.

Demokratisk arena – politisk vurdering

Spørsmålene besvares via spørreskjema fra prosjektledelsen som sendes ut til de politiske partiene via servicetorgene i den enkelte kommune. Dette vil bli samordnet med fase 2 med svarfrist 14.august 2015.

- *Hvordan er rekrutteringen og engasjementet for å drive politisk arbeid?*
- *Hvordan er aktiviteten i partiorganisasjonene og hvordan er det lokalpolitiske engasjementet?*
- *Hvordan er forholdet mellom saksmengde og tid til å drive lokalpolitikk i kommunestyret?*
- *Hvor viktig oppleves nærhet til velgerne og ombudsrollen i forhold til overordna politisk styring og prinsipielle vedtak?*

a. Formål med utredningen

Det er lagt til grunn at utredningen skal gi et faktabasert grunnlag for kommunenes videre behandling høsten 2015/våren 2016. Utredningen skal danne grunnlag for de politiske prosessene og dialogen med egne innbyggere om fremtidig kommunestruktur.

Med utgangspunkt i KRDs veileder for utredning av fordeler og ulemper knyttet til endringer i kommunestrukturen, samt erfaringer fra nyere utredninger og evalueringer, har vi i det følgende foretatt en nærmere gjennomgang av aktuelle temaer og problemstillinger som har vært aktuelle for utredningsarbeidet.

i. Konsekvenser for økonomi og kommunens ulike roller

Overordna perspektiver og utfordringer

Motivasjonen for å slå seg sammen vil bl.a. være avhengig av hvordan en kommunesammenslåing vil påvirke de økonomiske rammebetingelsene. Hvordan inntektssystemet fungerer ved en sammenslåing, vil her være en viktig faktor. Stortinget ønsker at dette skal være forutsigbart og har vedtatt at kommuner som slår seg sammen skal få engangsstøtte og vil få beholde inntektssystemgevinsten i 15 år i form av et inndelingstilskudd som så skal trappes ned over de neste 5 år. Deretter må i alle fall en del av gevinsten deles med storsamfunnet.

I Inndelingsloven er det lovfestet at kommuner som slår seg sammen skal få delvis statlig kompensasjon for engangskostnader som er direkte knyttet til sammenslåingsprosessen.

Det er et mål med utredningen å få fram hvilke effekter en kommunesammenslåing kan ha for kommunene sine økonomiske forutsetninger. Konkret blir det stilt spørsmål om hvorvidt en kommunesammenslåing vil påvirke finansieringsevne, kommuneøkonomi og kostnadseffektivitet. Det er også stilt spørsmål ved hvilke kostnader en sammenslåingsprosess i seg selv vil utløse.

Konkretisering av problemstillinger

Finansieringsevnen sier noe om evnen til å levere et tilstrekkelig omfang av tjenester, og har sammenheng med hvilke inntekter som genereres fra kommunenes inntektsgrunnlag. Hvor robust en kommuneøkonomi er, vil være avhengig av evnen til å finansiere uventede utgifter og store svingninger i utgiftene. En kan forvente at små kommuner er mer følsomme for enkeltsaker enn større kommuner fordi enkeltsaker kan utgjøre en relativt større del av budsjettet i mindre kommuner.

Realisering av stordriftsfordeler kan være en viktig målsetting i forbindelse med en kommunesammenslåing. Mulighetene til å produsere kostnadseffektivt vil variere mellom store og små kommuner siden det eksisterer stordriftsfordeler for enkelte deler av kommunen sin virksomhet, eller som følge av vanskeligheter med å utnytte kapasiteten i de minste kommunene. Små kommuner kan også ha smådriftsfordeler, f.eks. som følge av god lokalkunnskap og større fleksibilitet. Når det gjelder økonomiske konsekvenser av aktuelle strukturalternativer, har vi valgt å se nærmere på følgende spørsmål:

- *Hvordan er situasjonen i kommunene når det gjelder økonomiske nøkkeltall?*
- *Hvordan vil rammeoverføringene påvirkes av en kommunesammenslåing?*
- *Hva er innsparingspotensialet i forhold til administrasjonsutgiftene?*
- *Hva er innsparingspotensialet på ulike tjenesteområder?*
- *Hvilken betydning vil en kommunesammenslåing har i forhold til eiendomsskatt, kommunal prissetting, konsesjonskraft, arbeidsgiveravgift, landbrukstilskudd og andre statstilskudd og øremerkede tilskudd?*

ii. Tjenesteproduksjon og forvaltning

Overordna perspektiver og utfordringer

Tjenesteproduksjon kan beskrives langs ulike dimensjoner, blant annet ut fra effektivitet, hvor godt tjenestene er tilpasset innbyggernes ønsker og behov, samt hvilken målbar kvalitet det er på tjenestene. Innbyggerne sine økte forventninger og nye statlige krav fører til et stadig økende

behov for kompetanse og kvalifikasjoner i kommunene. Kvalitet på tjenestene er et viktig tema ved vurdering av kommunestruktur og interkommunalt samarbeid. Innbyggerne har forventninger om et noenlunde likeverdig tjenestetilbud uansett hvor i landet de bor.

Det er en målsetning at kommunene skal være ”generalister” i den forstand at de skal ivareta både demokratiske funksjoner, tjenesteproduksjon overfor innbyggerne og utviklingsoppgaver i lokalmiljøet. Kommunene bør ha et bredt og helhetlig ansvar for offentlig tjenesteproduksjon innenfor sine geografiske områder, på en slik måte at innbyggerne har akseptabel tilgang til et mest mulig likeverdig tjenestetilbud. Målsettingen med en kommunesammenslåing vil være å styrke kommunenes muligheter for å ivareta sine oppgaver. Gjennom de siste 10-årene har det skjedd store endringer i kommunenes rammebetingelser samtidig som den administrative inndelingen har ligget fast. Forbedret infrastruktur har for eksempel resultert i bedre kommunikasjoner og lettere tilgjengelighet til mange kommunesentra. En større del av befolkningen bor i tilknytning til byer og tettsteder, og arbeidsmarkedsområdene har økt både i tallet på innbyggere og geografisk utstrekning.

Samtidig har kommunesektoren fått ansvar for flere arbeidsoppgaver som stiller økende krav til kapasitet og kompetanse. Ellers er det slik at kommunesektoren er i ulike sammenhenger tillagt ansvar for myndighetsutøvelse.

Kommunenes tjenesteproduksjon omfatter en rekke ulike oppgaver som i hovedsak er regulert gjennom kommuneloven og ulike særlover. Disse lovene går enten ut på å påby kommunen å yte bestemte tjenester eller de går ut på å gi kommunene myndighet til å sette i verk påbud eller forbud, gi godkjenning, bevillinger eller dispensasjoner og føre tilsyn med innbyggernes virksomhet på ulike områder osv. Den kommunale rollen som velferdsleverandør og utøver av myndighet gjør hensynet til rettssikkerhet viktig i forholdet mellom innbyggerne og kommunene. Erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger, viser at kommunestørrelse kan ha betydning for å sikre likebehandling og ivareta innbyggernes rettssikkerhet (Brandtzæg 2009).

Konkretisering av problemstillinger

Som grunnlag for å vurdere fordeler og ulemper med kommunesammenslåing, vil spørsmål om hvorvidt effektene er positive eller negative i forhold til kommunal tjenesteproduksjon stå sentralt. Dette er et stort og komplekst område som omfatter mange problemstillinger. Følgende problemstillinger i forbindelse med utredningsarbeidet:

- *Hva er sterke og svake sider ved eksisterende tjenesteproduksjon sett i forhold til tjenesteproduksjonen etter en eventuell kommunesammenslåing?*
- *Hvilke utfordringer står kommunene overfor når det gjelder framtidig tjenesteproduksjon?*
- *Hva slags muligheter gir dette alternativet med tanke på å møte både dagens og framtidige utfordringer knyttet til kommunal tjenesteproduksjon?*
- *Hvilke utfordringer har man i forhold til kompetanse, spesialisering og rekruttering, og vil en eventuell kommunesammenslåing påvirke dette positivt eller negativt?*
- *Vil en eventuell kommunesammenslåing påvirke kvalitet og omfang i tjenestetilbudet, og eventuelt på hvilken måte?*
- *I hvilken grad og på hvilken måte kan en kommunesammenslåing påvirke kompetanse og kvalitet i saksbehandling?*
- *I hvilken grad og på hvilken måte kan en kommunesammenslåing påvirke eventuelle habilitetsutfordringer?*
- *Hva vil etablering av en større kommune ha å si for innbyggernes tilgjengelighet til de ulike tjenestene?*
- *Hva finnes av interkommunalt tjenestesamarbeid og hvordan vil en eventuell kommunesammenslåing påvirke disse?*

Noen av problemstillingene som er skissert over er også relatert til økonomiske analyser på ulike tjenesteområder. Interkommunalt samarbeid kan være et alternativ til kommunesammenslåing for å kunne ivareta oppgaver på en tilfredsstillende måte. Det er imidlertid grenser hvor omfattende et interkommunalt samarbeid kan være før samarbeidsulempene blir for store. Det har derfor også vært av spesiell interesse å se nærmere på status og utfordringer knyttet til interkommunale samarbeidet i dag.

iii. Demokrati

Overordna perspektiver og utfordringer

Demokrati er tatt med her som et fokusområde fordi det er viktig at kommunestrukturen er slik at hensynet til demokrati og deltagelse blir ivaretatt. Et levende lokaldemokrati er grunnsteinen i folkestyret, og en forutsetning for tillit og legitimitet til folkestyret på nasjonalt nivå. Kriterier som kan legges til grunn for å beskrive hva som er et godt lokaldemokrati, er bl.a. nærhet, innbyggernes engasjement og deltagelse, politisk handlingsrom og reell påvirkningskraft på samfunnsutviklingen.

Konkretisering av problemstillinger

Et godt lokaldemokrati er i første rekke avhengig av at de folkevalgte kommunestyrerepresentantene har ansvar, myndighet, kunnskap, eierskap og handlingsrom i de spørsmålene som sterkest virker inn på den samfunnsmessige utviklingen i kommunen. En styrking av de folkevalgte sin rolle vil styrke demokratiet. Samtidig kan folkestyret vitaliseres gjennom god kontakt og nærhet til innbyggerne, og at innbyggerne identifiserer seg med kommunen og engasjerer seg i lokalpolitisk arbeid. Aktuelle spørsmål som det vil være av spesiell interesse å fokusere på i utredningen, er som følger:

- *Hvordan fungerer lokaldemokratiet i kommunene i dag, og hvilke utfordringer har man på dette området i dag?*
- *Hvilke opplevelser har man av det økonomiske og politiske handlingsrommet i kommunene, og hva har dette å si for det politiske engasjementet?*
- *I hvilken grad opplever politikerne at de har regional tyngde og slagkraft, og i hvilken grad kan en kommunesammenslåing føre til at kommunene står sterkere i forhold til fylkeskommunale og statlige myndigheter?*
- *Hvordan er de politiske forholdene på tvers av kommunegrensene, og hvilke konsekvenser kan en sammenslåing ha for de ulike politiske partiene sitt arbeid med utforming av framtidig politikk?*
- *På hvilken måte kan en kommunesammenslåing bidra til å styrke eller svekke lokaldemokratiet, og hva er de viktigste faktorene som eventuelt vil være utslagsgivende?*
- *Dersom den lokalpolitiske representasjonen blir svekket som følge av en eventuell kommunesammenslåing, hvilke avbøtende tiltak kan være aktuelle?*
- *Et alternativ til kommunesammenslåing kan være økt interkommunalt samarbeid. Hvilke konsekvenser kan økt interkommunalt samarbeid ha for lokaldemokratiet?*

iv. Samfunnsutvikling

Overordna perspektiver og utfordringer

Kommunene er tillagt oppgaven med å skape en helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggerne. I analyser av kommunenes rolle som samfunnsutviklingsaktør er det vanlig å legge en bred definisjon av samfunnsutvikling til grunn, noe som innebærer innsats på en

rekke områder. En viktig målsetting med kommunesammenslåing er å få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større rolle som både lokal og regional samfunnsutvikler. Dette er bl.a. avhengig av kommunenes evne til å drive god og effektiv planlegging og muligheter for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Kommunene må ha tilstrekkelig kompetanse og ressurser både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap. Utfordringene er betydelige for kommunene på Nord-Helgeland som tilhører en region som har hatt nedgang i befolkningen og betydelig utflytting.

Konkretisering av problemstillinger

Kommunestrukturen kan ha betydning for hvordan man evner å drive utviklingsarbeid og rekruttere nødvendig arbeidskraft. Et av de mest sentrale spørsmålene i utredningen dreier seg derfor om hvorvidt en kommunesammenslåing kan bidra til at kommunene står sterkere rustet til å håndtere framtidige utfordringer og utviklingsmuligheter på en bedre måte enn om de forsetter hver for seg. I forhold til vurdering av effekter av ulike kommunestrukturalternativer, vil følgende spørsmål være aktuelle:

- *Hvilke utfordringer står kommunene foran i dag med tanke på å fremme en langsiktig og helhetlig utvikling i regionen?*
- *I hvilken grad er det forskjeller mellom kommunene i synet på framtidig utvikling, og hva er det eventuelt disse forskjellene dreier seg om?*
- *Hva er kommunenes eventuelle sterke og svake sider med tanke på framtidig samfunnsutviklingsarbeid?*
- *Hvordan kan en kommunesammenslåing påvirke kommunenes rolle som utviklingsaktør?*
- *Hvilke fordeler og ulemper er forbundet med å styrke kommunene sin rolle som utviklingsaktør gjennom kommunesammenslåing kontra en videreutvikling av det eksisterende interkommunale samarbeidet?*

VEDLEGG 3: NÆRINGSUTVIKLING I DE ULIKE KOMMUNENE 2009-2013

Næringsutvikling i Lurøy kommune i perioden 2008/2009 til 2013/2014 (Kilde: www.ssb.no og beregninger utført av Trøndelag Forskning og utvikling)

	2008	Andel	LQ 2008	2013	Andel	LQ 2013	Endring antall	Relativ endring	RSI
Basisnæringer	356	0,40	2,16	332	0,38	2,14	-24	-7 %	-4 %
Landbruk	42	0,05	1,99	26	0,03	1,59	-16	-38 %	-18 %
Fiske/havbruk	153	0,17	27,46	138	0,16	27,05	-15	-10 %	-5 %
Bergverk og utvinning	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0	0 %	0 %
Næringsmidler	115	0,13	6,58	124	0,14	7,46	9	8 %	9 %
Anna industri	46	0,05	0,64	42	0,05	0,69	-4	-9 %	3 %
Telekom/IT/FoU/forlag/media	0	0,00	0,00	2	0,00	0,06	2	0 %	0 %
Besøksnæringer	94	0,11	0,63	90	0,10	0,62	-4	-4 %	-4 %

Handel	69	0,08	0,75	59	0,07	0,69	-10	-14 %	-12 %
Aktivitet	9	0,01	0,30	13	0,01	0,43	4	44 %	41 %
Servering/Overnatting	16	0,02	0,57	18	0,02	0,63	2	13 %	7 %
Regionale næringer	149	0,17	0,56	168	0,19	0,64	19	13 %	10 %
Bygg/anlegg	45	0,05	0,67	44	0,05	0,63	-1	-2 %	-11 %
Kraft, vann og avfall	9	0,01	1,60	13	0,01	2,47	4	44 %	47 %
Forretningsmessig tj.yting	14	0,02	0,24	19	0,02	0,33	5	36 %	34 %
Transport	52	0,06	1,02	57	0,06	1,19	5	10 %	12 %
Agentur og Engros	19	0,02	0,48	21	0,02	0,58	2	11 %	15 %
Finans, eiendom og utleie	10	0,01	0,23	14	0,02	0,32	4	40 %	33 %
Offentlig	292	0,33	0,97	291	0,33	0,91	-1	0 %	-10 %
Lokal inkl. privat skole/ helse	281	0,32	1,42	277	0,31	1,33	-4	-1 %	-11 %
Fylkeskommunal	2	0,00	0,14	3	0,00	0,20	1	50 %	42 %
Statlig	9	0,01	0,10	11	0,01	0,12	2	22 %	10 %
Sum	891	1,00	1,01	881	1,00	1,00	-10	-1 %	-5 %
Eksternt	365	0,41	1,44	343	0,39	1,37	-22	-6 %	-9 %
Regionalt	151	0,17	0,54	171	0,19	0,62	20	13 %	10 %
Lokalt	375	0,42	1,08	367	0,42	1,04	-8	-2 %	-7 %

Lurøy har svært høy andel av sysselsettingen innen fiske/havbruk og næringsmidler. Dette gir en sterk basisnæring, om enn med fallende sysselsetting.

Næringsutvikling i Nesna kommune i perioden 2008/2009 til 2013/2014 (Kilde: www.ssb.no og beregninger utført av Trøndelag Forskning og utvikling)

Kommunereformen

	2008	Andel	LQ 2008	2013	Andel	LQ 2013	Endring antall	Relativ endring	RSI
Basisnæringer	165	0,20	1,01	176	0,20	1,15	11	7 %	9 %
Landbruk	92	0,11	4,41	69	0,08	4,28	-23	-25 %	-5 %
Fiske/havbruk	41	0,05	7,45	38	0,04	7,54	-3	-7 %	-2 %
Bergverk og utvinning	0	0,00	0,00	31	0,04	1,43	31	0 %	0 %
Næringsmidler	10	0,01	0,58	1	0,00	0,06	-9	-90 %	-89 %
Anna industri	18	0,02	0,25	35	0,04	0,58	17	94 %	106 %
Telekom/IT/FoU/forlag/media	4	0,00	0,12	2	0,00	0,06	-2	-50 %	-54 %
Besøksnæringer	104	0,13	0,70	96	0,11	0,67	-8	-8 %	-8 %
Handel	59	0,07	0,65	51	0,06	0,60	-8	-14 %	-11 %
Aktivitet	22	0,03	0,74	22	0,03	0,74	0	0 %	-4 %
Servering/Overnatting	23	0,03	0,82	23	0,03	0,81	0	0 %	-5 %
Regionale næringer	142	0,17	0,54	147	0,17	0,57	5	4 %	1 %
Bygg/anlegg	61	0,07	0,93	67	0,08	0,97	6	10 %	1 %

Kraft, vann og avfall	4	0,00	0,72	5	0,01	0,96	1	25 %	28 %
Forretningsmessig tj.yting	11	0,01	0,19	6	0,01	0,11	-5	-45 %	-47 %
Transport	52	0,06	1,03	52	0,06	1,10	0	0 %	2 %
Agentur og Engros	0	0,00	0,00	2	0,00	0,06	2	0 %	0 %
Finans, eiendom og utleie	14	0,02	0,33	15	0,02	0,34	1	7 %	0 %
Offentlig	412	0,50	1,39	451	0,52	1,43	39	9 %	-1 %
Lokal inkl. privat skole/ helse	260	0,32	1,33	320	0,37	1,55	60	23 %	14 %
Fylkeskommunal	3	0,00	0,21	4	0,00	0,26	1	33 %	25 %
Statlig	149	0,18	1,70	127	0,15	1,35	-22	-15 %	-27 %
Sum	823	1,00	0,95	870	1,00	1,00	47	6 %	2 %
Eksternt	314	0,38	1,25	303	0,35	1,22	-11	-4 %	-6 %
Regionalt	145	0,18	0,52	151	0,17	0,55	6	4 %	1 %
Lokalt	364	0,44	1,06	416	0,48	1,19	52	14 %	9 %

Nesna har høy andel av sysselsettingen innen landbruk, fiske/havbruk og statlig tjenesteyting. I tillegg er det høy andel innen lokal tjenesteyting som i de fleste småkommuner. Når det gjelder utvikling er det høy vekst innen industri og basisnæringer samlet sett, med tillegg av lokal tjenesteyting her også.

Næringsutvikling i Hemnes kommune i perioden 2008/2009 til 2013/2014 (Kilde: www.ssb.no og beregninger utført av Trøndelag Forskning og utvikling)

	2008	An- del	LQ 2008	2013	An- del	LQ 2013	Endring antall	Relativ endring	RSI
Basisnæringer	483	0,30	1,59	389	0,24	1,36	-94	-19 %	-17 %
Landbruk	177	0,11	4,54	134	0,08	4,45	-43	-24 %	-4 %
Fiske/havbruk	9	0,01	0,88	7	0,00	0,74	-2	-22 %	-17 %
Bergverk og utvinning	1	0,00	0,04	1	0,00	0,02	0	0 %	-51 %
Næringsmidler	126	0,08	3,91	96	0,06	3,13	-30	-24 %	-22 %
Anna industri	168	0,11	1,27	147	0,09	1,30	-21	-13 %	-1 %
Telekom/IT/FoU/forlag/media	2	0,00	0,03	4	0,00	0,06	2	100 %	96 %
Besøksnæringer	183	0,12	0,66	206	0,13	0,77	23	13 %	13 %
Handel	133	0,08	0,79	130	0,08	0,82	-3	-2 %	1 %
Aktivitet	20	0,01	0,36	23	0,01	0,41	3	15 %	11 %
Servering/Overnatting	30	0,02	0,57	53	0,03	1,00	23	77 %	71 %
Regionale næringer	279	0,18	0,57	333	0,20	0,69	54	19 %	17 %
Bygg/anlegg	119	0,07	0,97	120	0,07	0,93	1	1 %	-8 %
Kraft, vann og avfall	54	0,03	5,20	72	0,04	7,40	18	33 %	36 %
Forretningsmessig tj.yting	20	0,01	0,18	39	0,02	0,37	19	95 %	94 %
Transport	30	0,02	0,32	41	0,03	0,46	11	37 %	39 %
Agentur og Engros	0	0,00	0,00	8	0,00	0,12	8	0 %	0 %
Finans, eiendom og utleie	56	0,04	0,70	53	0,03	0,65	-3	-5 %	-12 %
Offentlig	645	0,41	1,16	698	0,43	1,18	53	8 %	-2 %
Lokal inkl. privat skole/ helse	619	0,39	1,69	668	0,41	1,73	49	8 %	-1 %
Fylkeskommunal	3	0,00	0,11	6	0,00	0,21	3	100 %	92 %
Statlig	23	0,01	0,14	24	0,01	0,14	1	4 %	-7 %
Sum	1590	1,00	0,98	1626	1,00	1,00	36	2 %	-1 %
Eksternt	506	0,32	1,08	413	0,25	0,89	-93	-18 %	-21 %
Regionalt	282	0,18	0,55	339	0,21	0,66	57	20 %	17 %
Lokalt	802	0,50	1,25	874	0,54	1,34	72	9 %	4 %

Hemnes har høy sysselsetting innen landbruk, næringsmidler, kraft/vann/avfall og lokale tjenesteyting. Nedgangen er stor innen basisnæringene de siste årene.

Næringsutvikling i Rana kommune i perioden 2008/2009 til 2013/2014 (Kilde: www.ssb.no og beregninger utført av Trøndelag Forskning og utvikling)

	2008	Andel	LQ 2008	2013	Andel	LQ 2013	Endring antall	Relativ Endring	RSI
Basisnæringer	2478	0,20	1,03	2218	0,17	0,98	-260	-10 %	-8 %
Landbruk	198	0,02	0,64	165	0,01	0,69	-33	-17 %	3 %
Fiske/havbruk	28	0,00	0,34	30	0,00	0,40	2	7 %	12 %
Bergverk og utvinning	180	0,01	0,81	240	0,02	0,75	60	33 %	-18 %
Næringsmidler	109	0,01	0,43	103	0,01	0,42	-6	-6 %	-4 %
Anna industri	1726	0,14	1,64	1410	0,11	1,58	-316	-18 %	-6 %
Telekom/IT/FoU/forlag/media	237	0,02	0,48	270	0,02	0,54	33	14 %	9 %
Besøksnæringer	2065	0,16	0,94	2021	0,16	0,95	-44	-2 %	-2 %
Handel	1420	0,11	1,06	1420	0,11	1,13	0	0 %	3 %
Aktivitet	323	0,03	0,73	263	0,02	0,60	-60	-19 %	-22 %
Servering/Overnatting	322	0,03	0,78	338	0,03	0,80	16	5 %	-1 %
Regionale næringer	3663	0,29	0,94	3615	0,28	0,94	-48	-1 %	-4 %
Bygg/anlegg	1132	0,09	1,16	1247	0,10	1,21	115	10 %	1 %
Kraft, vann og avfall	189	0,01	2,29	243	0,02	3,15	54	29 %	31 %
Forretningsmessig tj.yting	767	0,06	0,89	649	0,05	0,77	-118	-15 %	-17 %
Transport	800	0,06	1,07	721	0,06	1,03	-79	-10 %	-7 %
Agentur og Engros	283	0,02	0,49	316	0,02	0,59	33	12 %	16 %
Finans, eiendom og utleie	492	0,04	0,78	439	0,03	0,67	-53	-11 %	-18 %
Offentlig	4455	0,35	1,01	5054	0,39	1,08	599	13 %	3 %
Lokal inkl. privat skole/helse	2664	0,21	0,92	2959	0,23	0,97	295	11 %	2 %
Fylkeskommunal	326	0,03	1,51	413	0,03	1,83	87	27 %	19 %
Statlig	1465	0,12	1,13	1682	0,13	1,20	217	15 %	3 %
Sum	12661	1,00	0,98	12908	1,00	1,00	247	2 %	-2 %
Eksternt	3943	0,31	1,06	3900	0,30	1,06	-43	-1 %	-4 %
Regionalt	3989	0,32	0,97	4028	0,31	0,99	39	1 %	-2 %
Lokalt	4729	0,37	0,93	4980	0,39	0,96	251	5 %	0 %

I Rana er det betydelig industri, kraft/vann/avfall og fylkeskommunal tjenesteyting. I tillegg har man relativt høy andel statlig tjenesteyting tatt i betraktning at kommunen ikke har fylkeshovedstaden.

VEDLEGG 4: FASE 2 – DEMOKRATI – ADMINISTRATIV OG POLITISK VURDERING

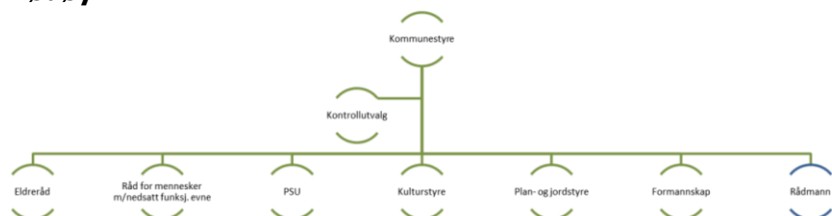
TJENESTEOMRÅDE:	DEMOKRATI – <i>administrativ og politisk vurdering</i>
	ALLE SEKS KOMMUNER

Demokratisk arena – administrativ vurdering

Spørsmålene er besvart på overordnet nivå av rådmannen i hver kommune med svarfrist 8.juni

Hvordan er lokaldemokratiet organisert i dag, og hvilke deltakelsesformer er etablert?

Træna: Rødøy:



I tillegg 10 lokalutvalg hvor medlemmene er direkte valgt på hvert enkelt sted i forbindelse med kommunevalget.

Lurøy:

Lurøy kommune gikk i 1995 over til to politiske beslutningsnivåer med komiténivå (formannskap og tilsyns- og rettighetsstyre) og plenumsnivå (kommunestyret).

Lokalutvalg i hver krets, som er gitt økonomisk beslutningsmyndighet, disponerer tilskuddsmidler/driftsmidler.

Nesna: Lokaldemokratiet i Nesna er organisert gjennom formannskapsmodellen. Videre har vi kvalitet- og forvaltningsstyret, formannskapet og kommunestyret, i tillegg til representasjon fra ungdomsråd med møte, tale og forslagsrett i kommunestyret, råd for funksjonshemmede og eldreråd. Og god involvering av tillitsvalgte (trepartssamarbeid i alle nedsatte komiteer av kommunestyret).

Hemnes: Kommunestyre, formannskap, tre hovedutvalg. I prinsippet er det etter forholdstallsprinsippet den politiske deltakelsen praktiseres.

Rana: Via lokale partiorganisasjoner som stiller liste ved valg, i innværende periode er Miljølista (ML) et unntak. Deltakelse via de

	formelle organ i kommunen – kommunestyret, formannskapet og de faste utvalg. Ellers er invitasjon til medvirkning i planprosesser og folkeavstemninger initiert nasjonalt er viktigste deltakelsesformer. I kommuneplanen uttrykkes mål om å sikre og styrke lokaldemokratiet og det er satt fokus på rammebetingelser for deltakelse i folkevalgte organ, medvirknings- og påvirkningsretten til ulike grupper i befolkninga, barn og unges innflytelse i lag og foreninger i samfunnet, medvirknings- og påvirkningsmulighet for innbyggere med minoritetsspråklig bakgrunn, åpenhet - innsyn og stimulering til etablering av nærmiljøutvalg i de ulike kretsene. Deltakelsesformer vurderes som et svært sentralt tema i diskusjonen rundt større kommuner.
<i>Hvordan er valgdeltakelsen og hvilke partier er representert i kommunestyret?</i>	Træna: Rødøy: Valgdeltakelsen ved kommunestyrevalget 2011 var 71,6 %, og 77,5 % ved stortingsvalget 2013. I inneværende valgperiode er følgende partier/lister representert: • Senterpartiet • Rødøy fellesliste • Kystpartiet • Fremskrittspartiet • Stø Kurs Lurøy: Valgdeltakelse ved kommunestyrevalget i 2011 var 72,52 % Partier representert i kommunestyret i perioden 2011-2015: - Arbeiderpartiet (8 repr) - Høyre (3 repr) - Senterpartiet (2 repr) - Lovund tverrpolitiske liste (2 repr) - Kystpartiet (2 repr) - Fremskrittspartiet (1 repr) - Kristelig folkeparti (1 repr) I tillegg stilte Venstre liste, men kom ikke inn. Samme partier stiller liste til kommunestyrevalget i 2015. Nesna: Kommunevalget 2011 - 67,8 %, stortingsvalget 2013 - 75,4 %. Partier i kommunestyret i dag: Høyre Arbeiderpartiet Venstre Sosialistisk Venstreparti Fremskrittspartiet Senterpartiet Hemnes: Valgdeltakelsen i 2011 var 71,0 % ved kommunevalget. Følgende parti er representert i Hemnes kommunestyre (i alt 23 representanter): Arbeiderpartiet (8), Fremskrittspartiet (4), Senterpartiet (4), Sosialistisk Venstreparti (1), Høyre (5), Samfunnspartiet (1) Rana: Valgdeltakelsen ved kommunevalg har vært slik: 1963 (69,8%), 1983 (65,6%), 2003(52,7%) og 2011(60,7%). Valgdeltakelsen ved stortingsvalgene ligger i størrelsesorden 15% høyere - ingen andre kommuner på N-Helgeland har en slik forskjell i oppslutningen mellom kommune- og stortingsvalg. Følgende partier er representert i kommunestyret: H(10), Frp(4), SP(3), ML(2), Krf(1), V(1), AP(13), SV(2), R(1).

Demokratisk arena – politisk vurdering

Spørsmålene sendes ut til de politiske partiene via servicetorgene i den enkelte kommune.

Spørsmålene besvares av partiene som er representert i kommunestyret i den enkelte kommune med svarfrist 14.august 2015.

Hvordan er rekrutteringen og engasjementet for å drive politisk arbeid?

Træna:**Rødøy:**

Frp: Bra, men folk vegrer seg for å stå frem i det offentlige rom.

Kystpartiet: Det synes å være et bra engasjement blant de fra 35 og oppover, men betydelig mindre blant unge. Det er allikevel vanskelig å få folk til å forplikte seg i politisk arbeid.

Stø kurs: . Folk i Rødøy er engasjert i det som skjer politisk. Utfordringen er at det er så mange små kretser som alle kjemper sine saker. Ofte må noen fra kretsen være representert politisk for at saker skal bli prioritert. Det er mange som er engasjert, men er få som fronter saker. Det er enkelt å påvirke om man vil, om man blir hørt varierer.

Felleslista: Rekrutteringa til politisk arbeid er litt så som så. Hovednivået er kommunestyret/formannskapet. Her er det mange som stiller på liste, men også mange som faller fra dvs søker fritak eller må ha varamann på møtene, særlig mot slutten av perioden. Lokalutvalgene har noe ujevn aktivitet. Aktiviteten i den valgte kommunestyregruppa er for Felleslista veldig bra, med 5-8 kveldsmøter om sakskart og politiske saker i året.

SP: Jeg har ikke inntrykk av at det drives oppsøkende arbeid, rekrutteringen foregår mest ved at det er saker som engasjerer og at en derved blir dratt inn i politisk arbeid. Når det er saker som engasjerer oppfatter jeg engasjementet som godt.

Lurøy:

AP: Rekrutteringen er jevn og god.

De siste 10-15 årene har medlemstallet vært stabilt.

Nesna:

AP: Rekrutteringen til Nesna Arbeiderparti er kontinuerlig, og vi opplever meget tilfredsstillende engasjement for det politiske arbeidet i kommunen. Kommunevalgslista vår er mangfoldig i alders- og yrkessammensetning, og fordelingen på begge kjønn er jevn.

H: Det er vanskelig å engasjere og rekruttere nye medlemmer til politisk arbeid. Vi ser at engasjementet kan være stort i enkelte saker, men jevnt over er det stort sett de samme personer som gjør jobben.

SP: Nesna Senterparti opplever en positiv oppslutning og vekst i medlemstallet. Regjeringens sterke sentraliseringsiver har skapt et motengasjement som Senterpartiet har vært en betydelig del av.

SV: Nesna SV opplever godt lokalpolitisk engasjement og god oppslutning rundt viktige saker. Det er greit å rekruttere til ulike verv og oppgaver.

	Hemnes: AP: Vi har hatt god rekruttering og stor økning i medlemstallet de siste årene og høyt engasjement i politisk arbeid. Rana: Krf: Vanskelig å rekruttere, spesielt blant yngre. SV: Medlemstall i Rana SV er noenlunde stabilt, men lavere enn for 20-30 år sida. Nyrekruttering og engasjerte medlemmer er dominert av kvinner mellom 30-50, noe som nok skiller oss fra de fleste partier i Rana. Men det er en liten andel av befolkninga som er aktive, engasjerte i partier. Vi mener å kunne registrere at flere av partiene har liten utadvendt virksomhet, som vi kan se. Derimot kan enkeltsaker engasjere og mobilisere mange i korte perioder jf. svevestøv, skolestruktur. Det har også vært vellykkede arrangement i forbindelse med 8.mars, nå sist om integrering av innvandrerkvinner. De fleste partier er imidlertid meget dårlig til å integrere nye landsmenn og kvinner i politisk virksomhet. Frp: Den er lav slik vi ser det, vi sliter med å få folk til å ønske å bidra i lokalpolitikken. Spesielt kvinner for vår del. Rødt: Det er ganske bra. Men vi ser en tendens til at folk er blitt mer opptatt av enkeltsaker, enn partipolitisk engasjement på brei basis.
<i>Hvordan er aktiviteten i partiorganisasjonene og hvordan er det lokalpolitiske engasjementet?</i>	Træna: Rødøy: Frp: Bra, vi avholder lokale møter og reiser på sentrale samlinger. Kystpartiet: Organisasjonen drives av noen få ildsjeler, men allerede nå er det signalisert at lokallaget til Kp, reduserer drift og de stiller jo heller ikke liste til høstens valg. De som har drevet lokallaget har vært aktive i fylkeslaget. Stø kurs: Det lokalpolitiske engasjementet og aktiviteten i partiorganisasjon varierer. Det er ofte fokus på enkeltpersoner, og ikke parti. Hvis man ønsker kan man få til mye. Felleslista: Vi er jo ikke et nasjonalt parti, men som det er nevnt ovenfor er det ganske stor aktivitet lokalpolitisk blant de som er innvalgt på lista SP: I Senterpartiet er det gjennom året noen styremøter der det diskuteres aktuelle saker og saker som ønskes fremmet. Hvis det er saker som har interesse, er tidvis engasjementet godt. Lurøy: AP: Noen få er politisk engasjert og aktive. Det er gjerne sammenfallende med verv i kommunestyret, hvem som er engasjerte. Nesna: AP: Aktiviteten til Nesna Arbeiderparti er relativt høy, med styremøter og gruppemøter i forkant av formannskaps- og kommunestyremøter, og medlemsmøter ved tunge saker og ellers jevnlig. Engasjementet blant medlemmene i partiet er stor ved lokalpolitiske saker, og det er lav terskel for å diskutere lokalpolitiske

	saker. H: Aktiviteten i partiorganisasjonen er varierende avhengig av hvilke saker som står på dagsordenen. Engasjementet er nok størst når det er saker som berører lokalsamfunnet direkte. SP: Nesna Senterparti har regelmessige styremøter etter fastsatt møteplan der viktige kommunale saker tas opp til drøfting og som igjen er styrende for kommunestyregruppa. Det samme gjelder med medlemsmøtene. I tillegg til lokalpolitiske saker holder vi også temamøter. SV: Nesna SV mener aktiviteten er avhengig av innholdet og den politiske dagsorden. Det er ikke vanskelig å mobilisere til viktige diskusjoner og viktig verdimesse valg. Hemnes: AP: Vi har lokallag på alle tettstedene og faste møter i partiet hvor de ulike lokallagene er representert. Rana: Krf: Innad i partiet er det bra aktivitet. Opplever at enkelte saker engasjerer meir enn andre, som f.eks eldre og skole-politikk. SV: Partilaget til SV er aktivt, med medlemsmøter, sosiale aktiviteter og i forhold til offentligheten (åpne arrangement, lokalavis) og forsøker å sette tema på dagsorden. Vi skal ikke skryte på oss at det er mange til stede. Det er vanskelig for oss å bedømme aktivitet i andre partier. Noen av partiene ser vi lite aktivitet på i det offentlige rom. Vi savner arenaer hvor vi får tatt den politiske debatten sammen med andre. Frp: Vi har middels aktivitetsnivå, det kan være lavt i en periode for så å bli høyt i neste. Dette avhenger og litt av hvilke politiske saker som rører seg i kommunen. Rødt: Aktiviteten i partiorganisasjonen er bra. Men det er ikke enkelt i et lite parti å rekruttere folk til lokalpolitisk arbeid. Kommunestyrearbeid krever ofte at du må være allrounder, og de «vokser ikke på trær».
<i>Hvordan er forholdet mellom saksmengde og tid til å drive lokalpolitikk i kommunestyret?</i>	Træna: Rødøy: Frp: Saksmengden er for det meste grei, i budsjettmøte i desember pleier det å bli for mange saker. Lokalpolitiske debatter kommunestyremøtene blir vanligvis avslutter av at Sp og Felleslista ber om sær møte. Kystpartiet: Det oppleves som helt overkommelig å sette seg inn i sakene, om man får tilstrekkelig tid til gjennomgang av sakspapirer. Stø kurs: I løpet av denne 4 års perioden har det vært stor forbedring ved at man nå får sakspapirene mye tidligere. Ved større saker skulle det vært satt av mer tid. Felleslista: Saksmengden er til tider for stor til den avsatte tiden. Kanskje burde formannskapet få større fullmakter til å avgjøre saker der det er politisk enighet SP: Tror ikke saksmengden er av en slik mengde at det er et

	argument for å ikke delta i lokalpolitikken <u>Lurøy:</u> AP: OK <u>Nesna:</u> AP: Nesna Arbeiderparti opplever forholdet mellom saksmengde og tid til å drive lokalpolitikk i kommunestyret som tilfredsstillende. H: Saksmengden til politiske møter er ikke til hinder for å drive lokalpolitisk aktivitet. SP: Dette oppleves selvfølgelig individuelt, og arbeidsmengden varierer nok en del i løpet av året. I tiden med budsjettarbeid er det ofte mye aktivitet. SP ser på politisk arbeid som en form for dugnad der vi er villige til å ta vår del av jobben for å skape gode kommunale tjenester til gagn for alle innbyggerne i kommunen. SV: Nesna SV mener sakene vi behandler er lokalpolitikk og tiden som er avsatt i møter er tilstrekkelig. Dumt spørsmål! <u>Hemnes:</u> AP: Det er en meget stor saksmengde med få møter og korte frister for å kunne få nok tid til god politisk behandling. Opposisjonen er heller ikke frikjøpt for politisk arbeid utover de aktuelle møtedager. Det er heller ikke tilrettelagt med kontorer som opposisjonen kan bruke til politisk saksbehandling. <u>Rana:</u> Krf: Ekstra sårbart å være et lite parti. Ressurskrevende for dem som har kun 1 repr. SV: Vi opplever litt for ofte å bli avspist med tidsnød når viktige saker skal behandles, særlig mot slutten av møtet. Det settes begrensa taletid, tidlig strek. Dette kan delvis løses med at det kjøres med struktur i hele møtet, begrensning men romslig taletid, slik at det ikke blir tilfeldig plassering på saklista som avgjør om vi har tid. Frp: Den er god, men alle våre politikere jobber også fulltid, hvilket gjør det krevende og opprettholde aktivitet. Rødt: Generelt er saksmengden til kommunestyremøtene alt for stor, spesielt for små partier som ikke er representert i formannskapet eller hovedutvalg. Saksutredningene kan ofte være ordrike, lange og av og til uoversiktlige.
<i>Hvor viktig oppleves nærhet til velgerne og ombudsrollen i forhold til overordna politisk styring og prinsipielle vedtak?</i>	<u>Træna:</u> <u>Rødøy:</u> Frp: Den er svært viktig. Kystpartiet: Det er utfordrende å skulle ivareta lokale velgeres interesser i forhold til f.eks fylkeskommunale prioriteringer. Det synes vanskelig å bli hørt som lokalpolitiker. Eks er samferdselsaker som er av stor betydning i periferien. Men også lokalpolitisk er det av og til vanskelig. Det avhenger av hvor godt man får formidlet saken til velgerne. Stø kurs: Nærhet til velgerne er viktig. Felleslista: Nærhet til velgerne er helt avgjørende. Uten et hovedfokus på ombudsrollen blir de politiske vervene meningsløse.

SP: Det er viktig å gi informasjon til velgerne, derfor er det viktig med god dialog og nærhet. Tror det er tillitsskapende.

Lurøy:

AP: Nærheten til velgerne oppleves som viktig.

Nesna:

AP: Nesna Arbeiderparti opplever at begge delene må ivaretaes og at det ikke nødvendigvis er store motsetninger mellom de to faktorene. Nærheten til velgerne og ombudsrollen oppleves som et fortrinn i lokalpolitisk sammenheng. Det er av avgjørende viktighet for politiske saker at høy lokalkunnskap og nærhet til velgerne er på plass. Ombudsrollen er etter vårt syn en toveis-kommunikasjon. Det er svært viktig at velgerne og befolkningen vet av ombudsrolleinnhavere, og vet hva disse står for ved valg, og derfor yter større forståelse for avgjørelser som i noen tilfeller kan gå i mot den enkelte innbyggers særønske. Politikerne har i så måte et "liv" og et "ansikt", og oppleves ikke som noe abstrakt som sitter i en distansert sal og tar beslutninger.

H: I de tilfeller der vi har fattet prinsipielle vedtak (for det meste dreier dette seg om høringssaker og overordnede politiske styringsdokumenter) er nærheten til velgerne viktig. Som politiker er det nødvendig å vite hva folket som har valgt deg mener i forskjellige saker.

SP: Nesna Senterparti har mottoet "Nær folk" og det forsøker vi å etterleve. Vi har god kontakt med våre velgere og får ofte innspill fra innbyggerne på ting som kan gjøres bedre i vår kommune. Nærheten til folket er avgjørende i et demokrati, og etter Senterpartiets oppfatning vil vi miste en vesentlig del av dette folkelige engasjementet om vi skulle bli med i en stor-kommune.

SV: Nesna SV mener at selv om Nesna er et lite samfunn er det ikke vanskelig å klare å holde en klar prinsipiell linje og avstand i politikken. Samtidig får en svært god kontakt med velgerne og den lille avstand mellom politiker og velger som oppleves som gunstig. Hvis politikken ikke betyr noe for folk, så hvorfor drive med politikk.

Hemnes:

AP: Svært viktig

Rana:

Krf: Nærheten til velgerne er viktig, men ikke nødvendigvis geografisk. Mange eksempler på kommunesammenslåing som har lyktes.

SV: Nærheten og ombudsrollen er viktig, men vanskelig å etablere. Vi har ikke fora hvor vi møter dem. På sett og vis blir sosiale media en åpning. Vi mener at det er viktig å møte velgerne, ikke for nødvendigvis å bøye av men for å få dialog. For å bruke ett eksempel. Før Liengbakken ble bygd var det store folkemøter på Gruben og nokså amper stemning. Som politikere må vi allikevel ta overordna beslutning, og det har vist seg at sjøl om vi gikk mot folkestemninga i bydelen, gjorde flertallet et ansvarlig og meget bra vedtak som vi kan være stolt av. Men vi må møte folk og ta debatten. Problemet er at de i de fleste sammenhenger mangler arenaen. For å bruke et eksempel. Det er aksjoner for enkeltskoler med folkelig engasjement i bygda/bydelen. Men vi har ingen arena som ivaretar helheten, kvalitet for alle skolene. Konsekvensene for helheten. Vi blir ofte ombudsmenn/kvinner for noen i gangen, ikke for helheten.

	Frp: Vi er veldig opptatt av å lytte til innbyggerne i kommunen. Det har hendt seg at man har snudd i saker når man har hørt og sett hva et eventuelt vedtak har/kan ha ført til. Rødt: For oss som parti er det helt avgjørende å bruke mye tid på å ta opp saker som velgerne ønsker. Det oppleves som vanskelig å få slike ting på dagsordenen, til realitetsbehandling.
--	---