

Utredning av kommunestruktur

Salten regionråd

Oslo, 16. september 2015



INNHOLDSFORTEGNELSE:

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

1. Innledning

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

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

prosesser i forbindelse med kommune-reformen.

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

Oslo, 16. september 2015 BDO AS

Morten Thuve

Partner

Sven Erik Antonsen

Prosjektleder

Øistein Harsem

Utreder

2. Sammendrag

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

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

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

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

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

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

kan på lengre sikt øke kvaliteten på tjenestetilbudet.

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

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

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

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

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

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

3. Mandat, avgrensning og metode

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Kort beskrivelse av kriterier knyttet til vurdering av alternativer

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1. Tjenesteutøvelse og myndighetsutøvelse

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

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

effekt på lokaliseringen av dagens tjenesteproduksjon.

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

4.2. Samfunns- og næringsutvikling

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

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

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

4.3. Lokaldemokrati

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

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

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

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

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

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

4.4. Økonomi

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

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

5. Null-Alternativet

5.1. Tjenesteyter

5.1.1. Vurdering av primærtjenestene

Barnehagesektoren

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

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

Grunnskolesektoren

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

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

Pleie- og omsorgssektoren

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

ler vedrørende den daglige utførelsen av hjemmetjenester og institusjonstjenester.

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

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

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

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

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

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

Barnevernstjenesten

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

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

5.1.2. Myndighetsutøvelse

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

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

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

5.1.3. Administrasjon

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

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

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

tanke på å sikre tilstrekkelig kompetanse og

kapasitet i regionen som en helhet.

5.1.4. Demografi

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

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

5.2. Samfunns- og næringsutvikling

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

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

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

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

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

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

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

5.3. Lokaldemokrati

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

Våre analyser peker på flere forhold som tyder på at mindre kommuner som Beiarn, Saltdal, Steigen, Meløy og Hamarøy har lokalpolitiske utfordringer. Herunder kan vi eksempelvis nevne rekruttering av listekandidater i forkant av kommunevalg. For flere av disse kommunene kan vi heller ikke registrere eksempler på innbyggerinitiativ. Dette ble også tatt opp som en svakhet i forbindelse med oppstart av denne utredningen. Årsakene til dette kan selvfølgelig være mange, og relevante forklaringer kan være fraflytting, endret demografi og for stor nærhet mellom innbyggerne og de folkevalgte.

En annen interessant utfordring omhandler kapasiteten til de folkevalgte representante-

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

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

5.4. Økonomi

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

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

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

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

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

6. Saltensamlet

6.1. Overordnet Beskrivelse av alternativet

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

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

6.2. Tjenesteyter

6.2.1. Vurdering av effektene på primærtjenestene

Barnehage

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

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

Grunnskole

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

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

Pleie- og omsorg

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

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

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

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

Barnevernstjenesten

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

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

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

6.2.2. Myndighetsutøvelse

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

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

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

¹ Tall hentet fra KOSTRA – Sysselsetting i kommunen for 2014.

6.2.3. Administrasjonen

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

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

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

6.2.4. Redusert behov for interkommunale samarbeid

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

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

Administrasjon

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

Pleie- og omsorgstjenester

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

Barnevern og Sosialtjenester

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

Barnehage og Grunnskole

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

Samarbeid på andre områder

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

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

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

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

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

6.3. Samfunnsutvikling

6.3.1. En naturlig BA/BAS region?

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

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

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

6.3.2. En bærekraftig kommune?

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

- Bransjespesialisering
- Offentlig sektor
- Pendling

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

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

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

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

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

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

kraftig sammensetting, sammenlignet med kommunene hver for seg.

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

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

6.3.3. Transportinfrastruktur og avstander

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

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

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

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

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

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

6.3.4. Lokal strategisk næringsutvikling

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

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

6.4. Lokaldemokrati

6.4.1. Lokaldemokrati

En ny storkommune i Salten vil ha rundt 80 000 innbyggere og et samlet areal 11 261 km². Denne kommunen vil således bli større enn dagens største kommune, Kautokeino, som har et areal på 9 706 km². I det som dermed blir Norges største kommune målt i areal, og Nord-Norges største kommune målt i innbyggertall, vil det være viktig å sørge for at politikerne klarer å ivareta ombudsrollen og at man sikrer innbyggermedvirkning i beslutningsprosessen til tross for størrelsen.

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

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

6.4.2. Lokalutvalgsmodell

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

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

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

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

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



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

6.4.3. Saltensamlet

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

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

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

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

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

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

6.4.4. Utvalgssammensetning

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

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

6.5. Økonomi

6.5.1. Inntektsmodell og konkrete tilskudd

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

a) Dekning av engangskostnader

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

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

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

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

b) Reformstøtte

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

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

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

c) Inndelingstilskudd

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

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

d) Gjennomgang av inntektssystemet for kommunesektoren

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

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

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

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

6.5.2. Kraft

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

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

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

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

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

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

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

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

mengde². I beregningen har vi forutsatt at

kommunen i dag henter ut det de kan av konsesjonskraft.

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

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

Effekter for de ulike alternativene for ny kommunestruktur.

Salten samlet

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

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

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

Vi har valgt å synliggjøre effektene for begge disse prisene.

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

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

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

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

6.5.3. Demografi og økonomi

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

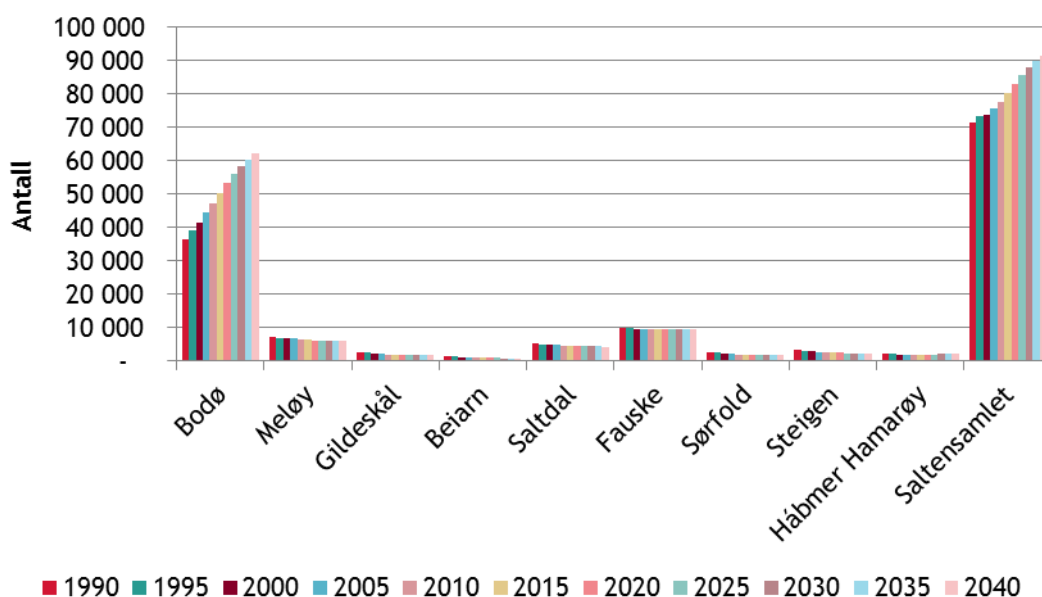
Samlet sett vil økningen i antall innbyggere over 67 år gi kommunene i Salten utfordringer med tanke på å dekke opp for det økte behovet for kommunale tjenester som vil komme, og mest sannsynlig må det foretas store investeringer i ulik boligmasse (tilrettelagte leiligheter, omsorgsboliger og sykehjem)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

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

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

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

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



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

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

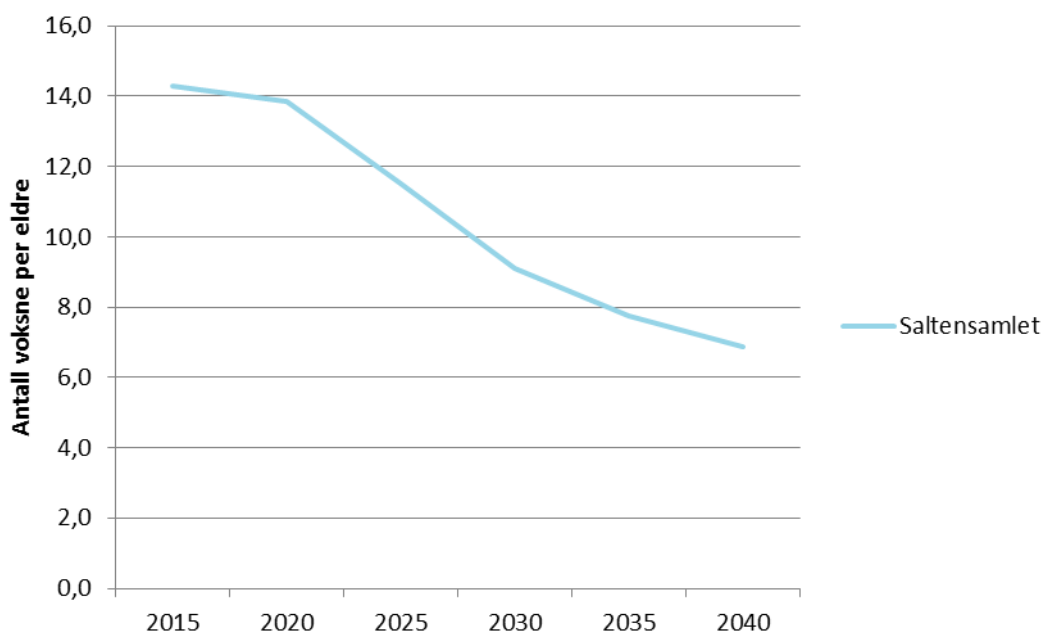
teringer. En samlet Saltenkommune vil ha en eldre befolkning (67 år og oppover) som tilsvarende 14,8 %. Dette er i tråd med gjennomsnittet i landet for øvrig som ligger på 14 %.

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

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

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

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



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

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

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

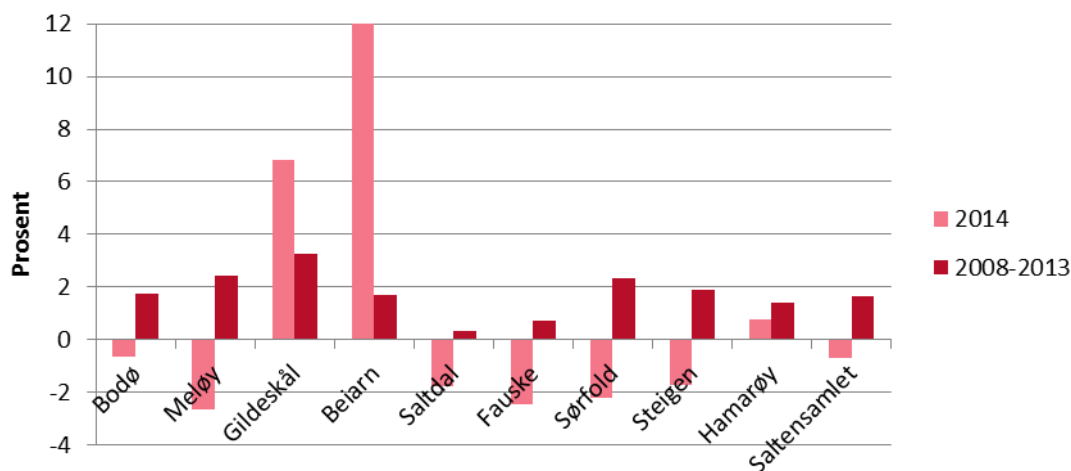
Med unntak av Hamarøy vil alle kommunene i regionen se en negativ utvikling på mellom 20 og 45 %, de fleste over 40 %.

6.5.4. Soliditet

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

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

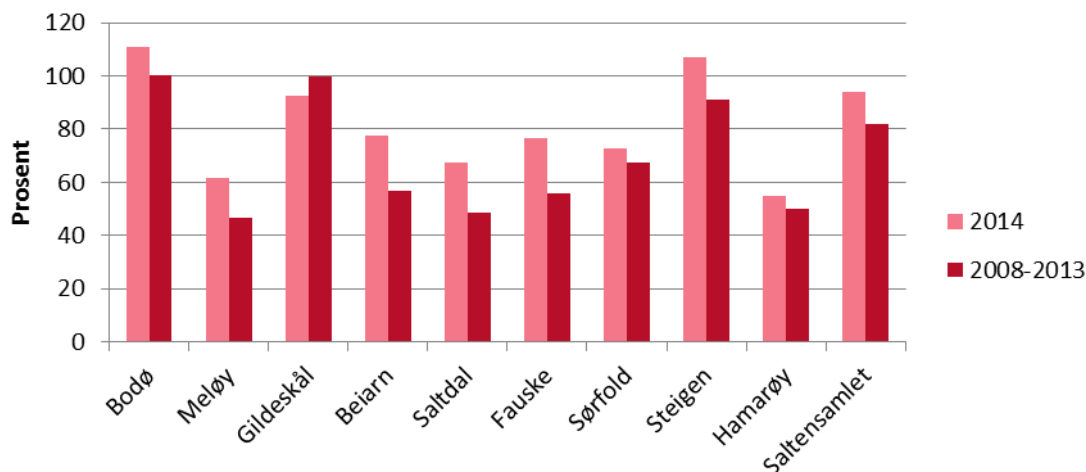
har i perioden 2009 - 2013 hatt et stabilt netto driftsresultat over det anbefalte nivået på 3 %. I en ny Saltenkommune er det imidlertid rimelig å anta at det vil bli lettere å opprettholde stabile resultater. Dette fordi større kommuner er mindre sårbare for økonomiske svingninger, og at evnen til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



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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Økonomiske forpliktelser

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. Nordre, Indre og Ytre Salten

7.1. Overordnet Beskrivelse av alternativet

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

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

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

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

7.2. Tjenesteyter

7.2.1. Vurdering av effektene på primærtjenestene

Barnehage

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

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

Grunnskole

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

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

re, både kompetansemessig og kostnads-

Pleie- og omsorg

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

Barneverntjenesten

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

Samiske perspektiv

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

sig, ovenfor ekstra ressurskrevende elever.

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

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

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

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

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

7.2.2. Myndighetsutøvelse

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

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

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

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

7.2.3. Administrasjonen

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

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

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

7.2.4. IKS

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

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

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

- Arbeidsgiverkontroll Fauske-Saltdal
- Arbeidsgiverkontroll Fauske-Sørfold

Barnehage og Grunnskole

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

Pleie- og omsorgstjenester

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

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

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

Barnehage og grunnskole

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

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

Pleie- og omsorgstjenester

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

Barnevern og Sosialtjenester

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

Øvrige samarbeidsområder

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

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

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

knyttet til å skape en integrert bo- og arbeidsmarkedsregion.

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

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

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

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

7.3.2. En bærekraftig kommune?

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

- Bransjespesialisering
- Offentlig sektor
- Pendling

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.3.3. Transportinfrastruktur og avstander

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

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

7.3.4. Lokal strategisk næringsutvikling

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

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

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

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

7.4. Lokaldemokrati

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

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

7.4.1. Nordre og Indre Salten

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

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

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

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

7.4.2. Ytre Salten - lokalutvalgsmoell

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

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

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

7.5. Økonomi

7.5.1. Inntektsmodell og konkrete tilskudd

Reformstøtte og engangskostnader:

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

Indre Salten vil, på bakgrunn av totalt antall innbyggere (16219) og kommuner (tre stk.) motta 50 millioner i støtte, fordelt på 30 millioner i engangskostnader og 20 millioner i reformstøtte. Dette utgjør 3066 kr per innbygger i den nye kommunen.

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

7.5.2. Kraft

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

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

til hvor mye av konsesjonskraften som tilfaller den enkelte kommune.

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

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

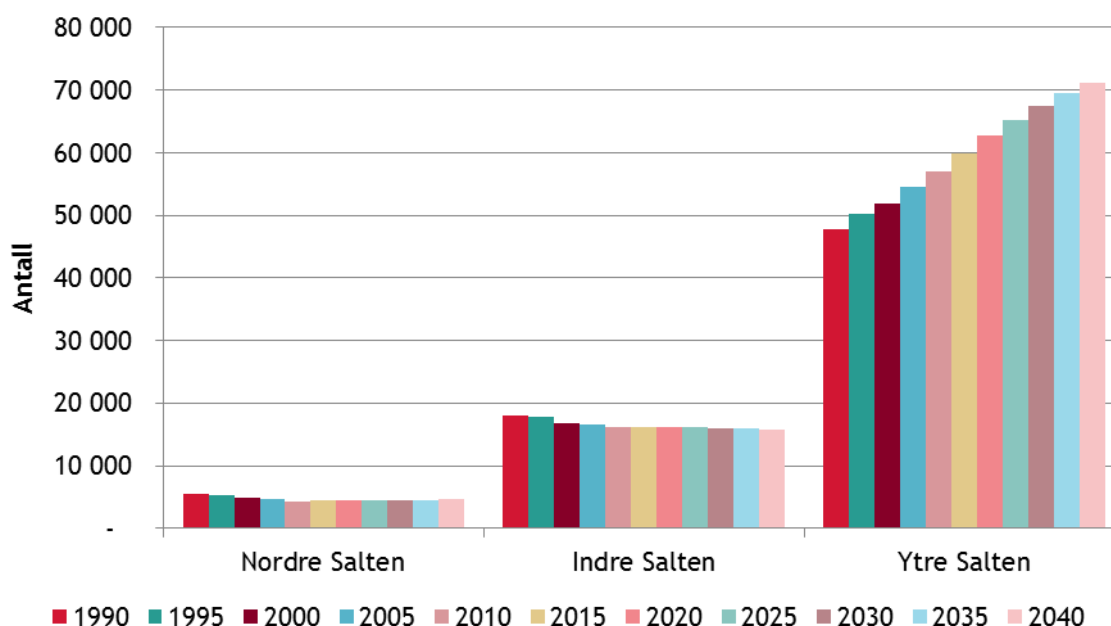
Nye kommuner	Overskytende konsesjonskraft	20 øre	25 øre
Nordre Salten	34,81 GWh	6,96 mill	8,70 mill
Indre Salten	45,70 GWh	9,14 mill	11,43 mill
Ytre Salten	31,66 GWh	6,33 mill	7,92 mill

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

7.5.3. Demografi og økonomi

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

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



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

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

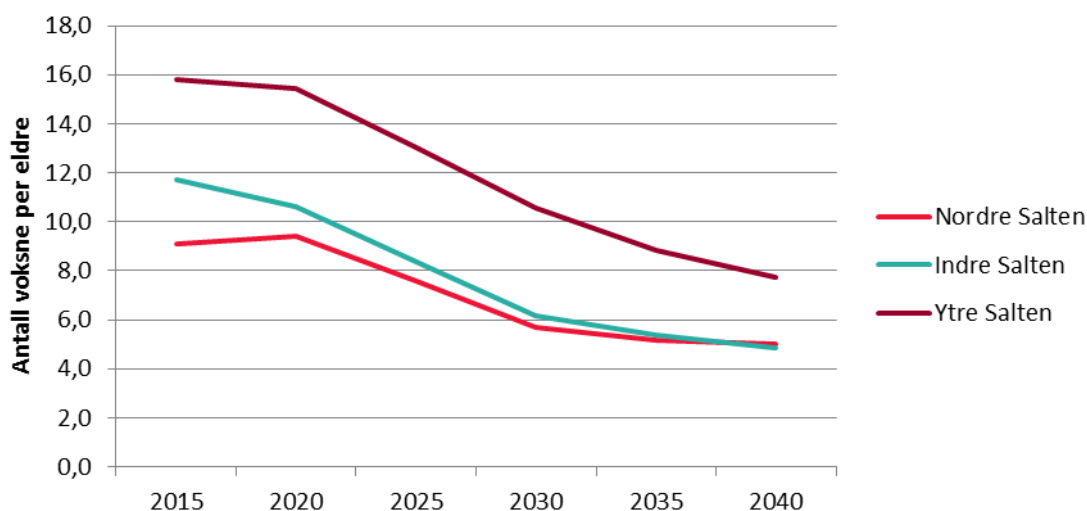
folkning (67+) på 21 %, mens Indre Salten vil ligge på 18 %. Ytre Salten vil til sammenligning ha en noe yngre befolkning hvor andelen eldre utgjør 13,5 % som er noe under landsgjennomsnittet på 14 %.

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

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

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

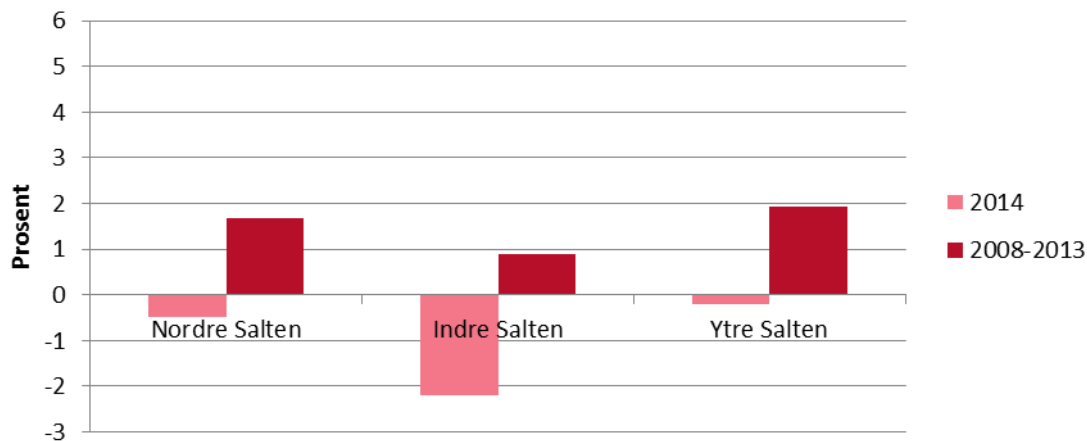
ringsbehov spesielt innenfor eldreomsorgen. Ytre Salten forventes også å få et noe mindre behov for investeringer innenfor barnehage og grunnskole. Samtidig forventes en betydelig negativ endring i andel voksne per eldre pleietrengende i fremtiden.



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

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

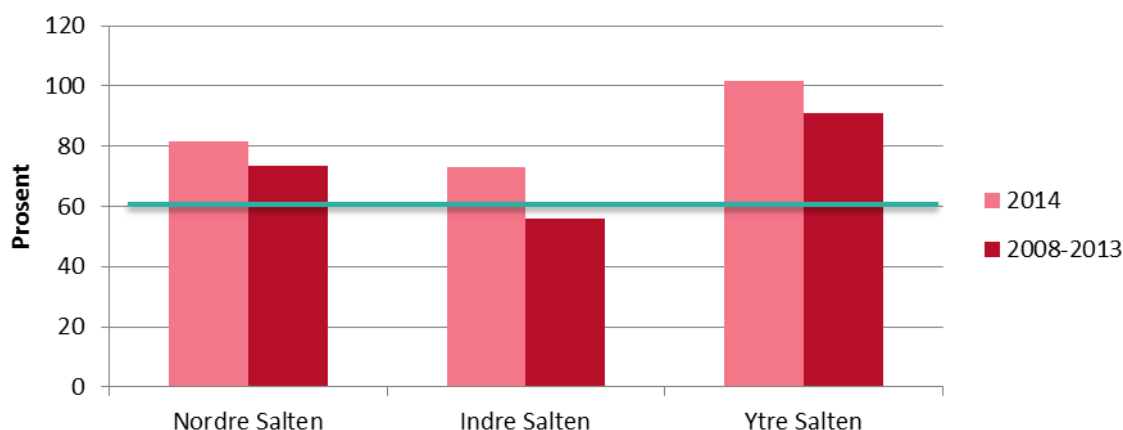
7.5.4. Soliditet



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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Økonomiske forpliktelser

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

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

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

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

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

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

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

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

8. «Saltenfjordalternativet»

8.1. Overordnet Beskrivelse av alternativet

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

Disse kommunene vil ha følgende befolkningsgrunnlag:

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

8.2. Tjenesteyter

8.2.1. *Vurdering av effektene på primærtjenestene*

Barnehage

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

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

Grunnskole

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

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

Pleie- og omsorg

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

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

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

Barneverntjenesten

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

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

8.2.2. Myndighetsutøvelse

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

Saltenfjord alternativet vil sannsynligvis kunne redusere problematikk rundt dette bånd

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

8.2.3. Administrasjon

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

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

8.2.4. IKS

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

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

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

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

Barnehage og Grunnskole

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

Pleie- og omsorgstjenester

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

Barnevern og Sosialtjenester

- Samarbeid om barnevernstjenester Salten-Beiarn

Øvrige samarbeidsområder

- Hamarøy og Steigen veterinærvaktdistrikt

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

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

Barnehage og grunnskole

- PPT Bodø, Verøy og Røst

Pleie- og omsorgstjenester

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

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

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

Barnevern og Sosialtjenester

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

Øvrige samarbeidsområder

- Felles landbruksforvaltning Bodø-Verøy
- Salten friluftsråd

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

8.3. Samfunnsutvikling

8.3.1. En naturlig BA/BAS region?

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

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

8.3.2. Næringsanalyse

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

- Bransjespesialisering
- Offentlig sektor
- Pendling

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8.3.3. Transportinfrastruktur og avstander

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

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

8.3.4. Lokal strategisk næringsutvikling

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

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

8.4. Lokaldemokrati

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

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

8.4.1. Nordre Salten

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

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

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

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

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

8.4.2. Saltenfjord - lokalutvalgsmoell

Det er BDOs vurdering at det i en ny Saltenfjord kommune vil være hensiktsmessig å innføre en politisk modell med kommunedelsutvalg, lik den beskrevet for Saltensamlet-alternativet. Med et befolkningsgrunnlag på rundt 70 000 innbyggere og et samlet areal på 8338,15 km² vil det være viktig å sørge for at politikerne klarer å ivareta ombudsrollen og at man sikrer innbyggermedvirkning i beslutningsprosessene i den nye kommunen. Kommunestyret må dermed etter kommuneloven ha minimum 35 medlemmer.

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

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

8.5. Økonomi

8.5.1. Inntektsmodell og konkrete tilskudd

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

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

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

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

8.5.2. Kraft

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

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

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

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

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

inntektene som er beregnet til:

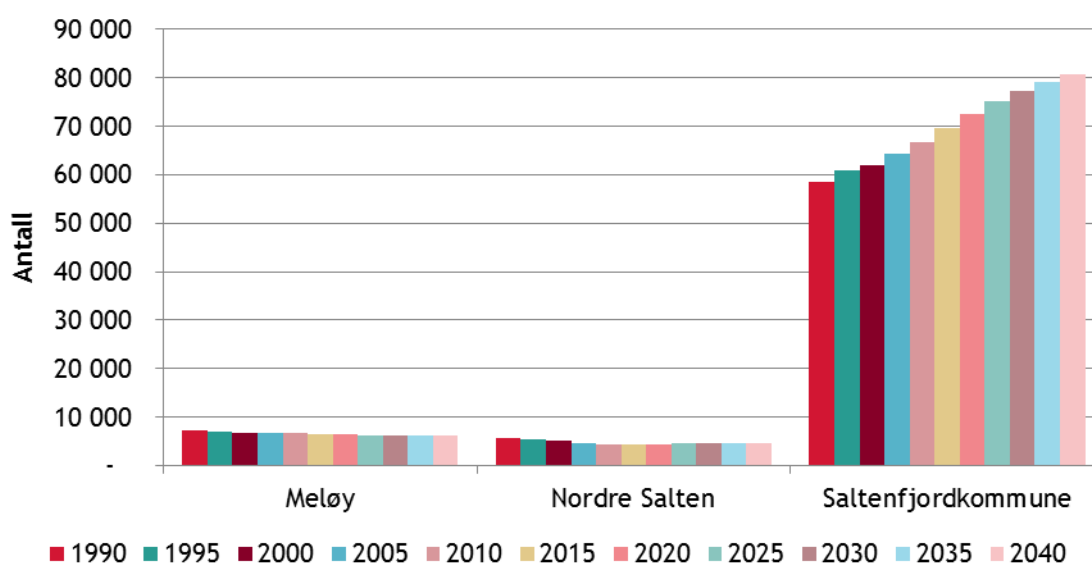
Nye kommuner	Overskytende konsesjonskraft	20 øre	25 øre
Nordre Salten	34,81 GWh	6,96 mill	8,70 mill
Saltenfjord	54,96 GWh	10,99 mill	13,74mill
Meløy	Ingen endring		

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

8.5.3. Demografi og økonomi

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

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



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

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

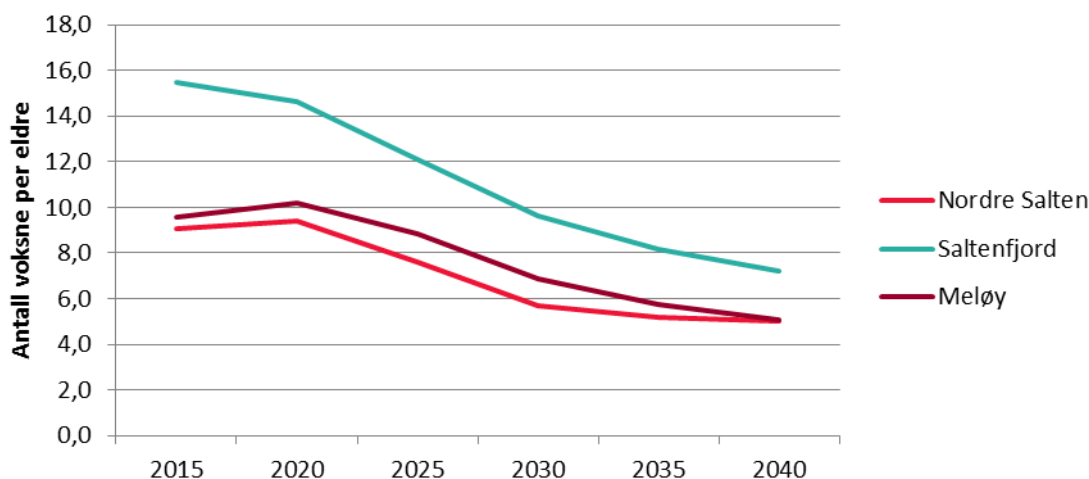
eldre befolkning (67+) på 21 %, mens Saltenfjord vil ligge på 14,1 %. Meløy kommune har en eldre befolkning som utgjør 17,5 %.

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

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

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

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

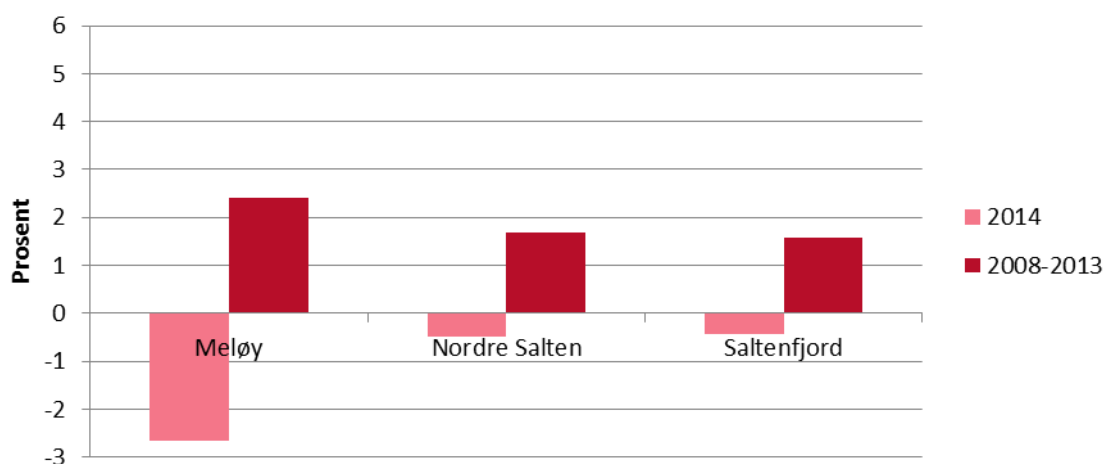


Figur 11: Forventet utvikling i antall voksne i alderen 20-66 år per eldre over 80 år. Kilde: SSB, beregninger gjennomført av BDO.

8.5.4. Soliditet

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

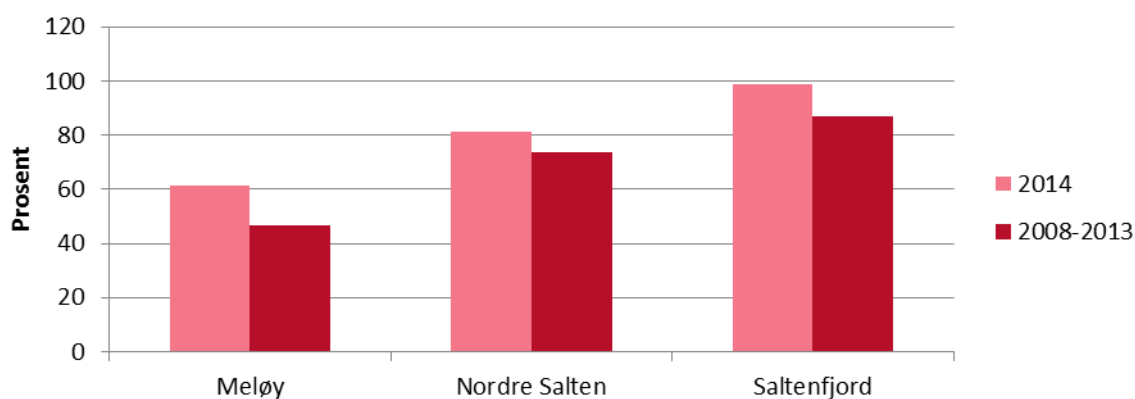
ke resultater. Dette fordi større kommuner er mindre sårbare for økonomiske svingninger og fordi evnen til å håndtere uforutsette hendelser er bedre i en større og mer økonomisk solid kommune.



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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9. Oppsummering

9.1. Vurdering av alternativene i lys av reformen

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

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

9.1.1. Tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse

«Gode og likeverdig tjenester til innbyggerne»

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

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

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

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

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

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

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

9.1.2. Samfunnsutvikling

«Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling»

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

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

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

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

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

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

9.1.3. Lokaldemokrati

«Styrket lokaldemokrati»

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

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

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

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

9.1.4. Økonomi

«Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner»

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

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

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

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

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

9.2. BDOs anbefaling av fremtidig kommunestruktur

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

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

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

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

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

9.3. Avsluttende kommentarer

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

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

10. Litteraturliste

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

Offentlig tilgjengelige artikler og rapporter:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2015. Grønt Hefte:
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/grontheft/gront_hefte_2015_ny.pdf

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Statistikk:

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

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

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

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

Informasjon fra kommunene og regionrådet:

Oversikt over eierskap i Salten-kommunene per juni 2012

Oversikter over vedlikeholdsetterslep fra alle kommunene

Diverse forvaltningsrevisjoner og andre rapporter, herunder:

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