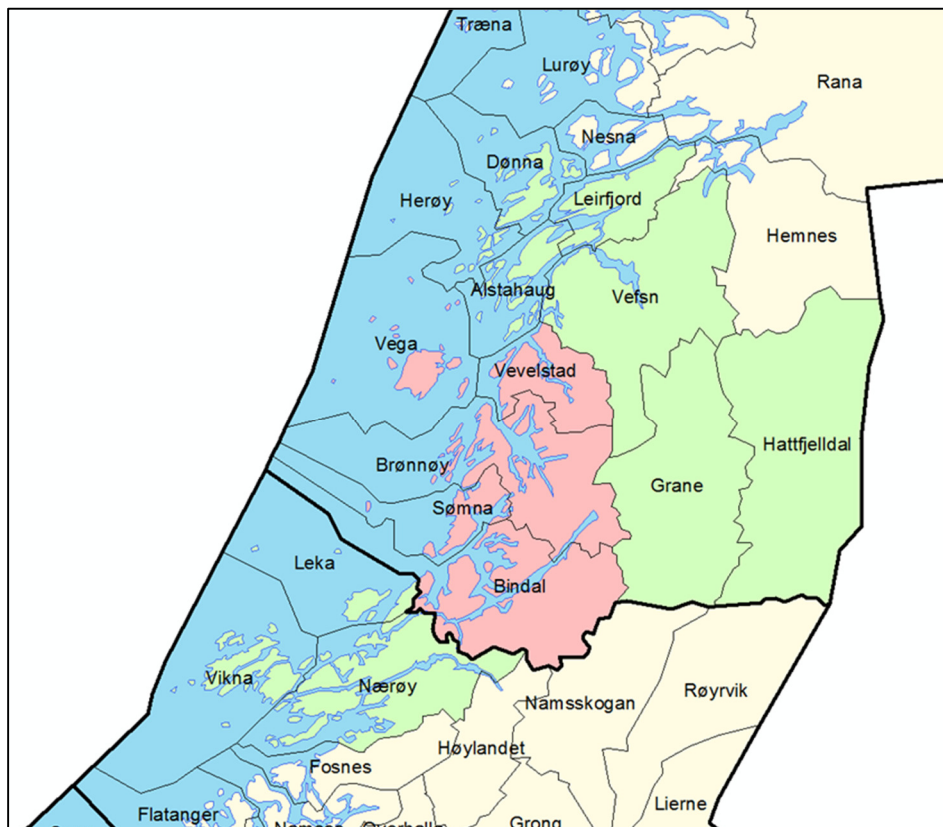




Utredning av alternative kommunestrukturmodeller på Sør-Helgeland

BENT ASLAK BRANDTZÆG, ANJA HJELSETH, AUDUN THORSTENSEN

OG MARIT OWREN NYGAARD

TF-rapport nr. 364

2015

Tittel: Utredning av alternative kommunestrukturmodeller på Sør-Helgeland
Undertittel:
TF-rapport nr: 364
Forfatter(e): Bent Aslak Brandtzæg, Anja Hjelseth, Audun Thorstensen og Marit Owren Nygaard
Dato: 26.8.2015
ISBN: 978-82-7401-835-8
ISSN: 1501-9918
Pris: 310 (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforskning.no)
Framsidedfoto: Telemarksforskning
Prosjekt: Kommunestruktur Sør-Helgeland
Prosjektnr.: 20141240
Prosjektleder: Bent Aslak Brandtzæg
Oppdragsgiver(e): Sør-Helgeland regionråd

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

Telemarksforskning
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: +47 35 06 15 00
www.telemarksforskning.no

Resymé:

Rapporten utreder fem aktuelle kommunestrukturmodeller for kommune på Sør-Helgeland. Rapporten ser på konsekvenser av ulike alternativer og skisserer opplegg for eventuell videre prosess.



Bent Aslak Brandtzæg er utdannet geograf (Cand.polit.) fra Universitet i Bergen. Brandtzæg har vært ansatt som forsker ved Telemarksforskning siden 1995, og er temaansvarlig for instituttets forskning knyttet til interkommunalt samarbeid og kommunestruktur.



Audun Thorstensen er utdannet statsviter og har vært ansatt ved Telemarksforskning siden 2007. Han arbeider med forskningsprosjekter innen kommunal økonomi, med statistiske analyser og bruk av KOSTRA-data som spesialfelt.



Anja Hjelseth er utdannet siviløkonom fra Norges Handelshøyskole (NHH), og har vært ansatt som forsker ved Telemarksforskning siden høsten 2013. Hun jobber med kommunalforskning, og har spesielt deltatt i arbeid med evaluering av interkommunale samarbeid, drifts- og organisasjonsgjennomgang på enkeltkommuner og kommunestruktur.



Marit Owren Nygaard er utdannet samfunnsøkonom og har vært ansatt ved Telemarksforskning siden 2013. Hun har spesielt arbeidet med prosjekter relatert til regionale næringsanalyser og attraktivitet.

Forord

Telemarksforskning har fått i oppdrag fra Sør-Helgeland regionråd å utrede konsekvenser av ulike sammenslåingsalternativer hvor en eller flere av kommunene i regionrådet er med. Hoveddelen av utredningsarbeidet er gjennomført i løpet av første halvår 2015.

Ved Telemarksforskning har Bent Aslak Brandtzæg vært prosjektleder. Audun Thorstensen, Anja Helseth og Marit Owren Nygaard vært viktige bidragsytere i arbeidet. I tillegg har Bente Wide-
noja Sudbø deltatt i arbeidet med gjennomføring av intervjuer. Videre har Karl Gunnar Sanda og Solveig Svardal kommet med viktige synspunkter og innspill.

Fra oppdragsgivers side har arbeidet vært ledet av en styringsgruppe bestående av ordførerne i Brønnøy, Vega, Vevelstad, Sømna og Bindal. Rådmennene har vært medlemmer av en egen arbeidsgruppe. Vår hovedkontaktperson underveis i arbeidet har vært daglig leder i Sør-Helgeland regionråd, Arnljot Arntsen.

Vi vil benytte anledningen til å takke for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet. Vi vil også rette en takk til de i kommunene som har stilt opp på intervju, deltatt i spørreundersøkelse og bidratt med annen informasjon.

Bø, 26.8.2015

Bent Aslak Brandtzæg

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	11
Bakgrunn, formål og innhold.....	11
Befolkningsutvikling	12
Næringsutvikling	13
Økonomi	14
Tjenester	17
Interkommunalt samarbeid.....	17
Demokrati.....	18
Samfunnsutvikling	19
Synspunkter fra innbyggerne.....	19
Samlet vurdering	21
1. Innledning.....	23
1.1 Bakgrunn for utredningen.....	23
1.2 Om kommunereformen	23
1.2.1 Formål.....	23
1.2.2 Kriterier for god kommunestruktur.....	24
1.2.3 Tidsløp	25
1.3 Nye oppgaver til større kommuner	26
1.4 Kort om kommunene.....	30
1.5 Utredningsalternativer	32
1.6 Temaer og problemstillinger	33
1.6.1 Befolknings- og næringsutvikling	33
1.6.2 Økonomiske konsekvenser.....	33
1.6.3 Konkretisering av problemstillinger.....	35
1.7 Tjenestemessige konsekvenser.....	36
1.7.1 Kunnskapsstatus og utfordringer.....	36
1.7.2 Konkretisering av problemstillinger.....	37

1.7.3	Demokrati	38
1.7.4	Samfunnsutvikling.....	39
1.7.5	Samlet vurdering av fordeler og ulemper	40
1.7.6	Prosess fram mot vedtak	40
1.8	Metode og gjennomføring	40
2.	Befolknings- og næringsutvikling.....	45
2.1	Befolkningsutvikling.....	45
2.1.1	Nasjonale utviklingstrekk.....	45
2.1.2	Utviklingen i kommunene på Helgeland.....	47
2.1.3	Oppsummerende vurdering	52
2.2	Næringsutvikling	53
2.2.1	Betydning av nærings- og befolkningsutvikling for kommunal oppgavehåndtering	53
2.2.2	Arbeidsplasser	53
2.2.3	Utviklingen i ulike bransjer i næringslivet	61
2.2.4	Pendling	66
2.2.5	Strukturelle forhold med betydning for flytting.....	69
2.2.6	Oppsummerende vurdering	70
3.	Økonomi	72
3.1	Økonomisk status.....	72
3.1.1	Korrigerte frie inntekter	72
3.1.2	Finansielle nøkkeltall.....	74
3.1.3	Oppsummering økonomisk status	77
3.2	Effekter på overføringene fra inntektssystemet	77
3.2.1	Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – alternativ 1.....	80
3.2.2	Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – alternativ 2.....	81
3.2.3	Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – alternativ 3.....	83
3.2.4	Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – alternativ 4.....	85
3.2.5	Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – alternativ 5.....	86

3.2.6	Oppsummering.....	88
3.3	Direkte støtte kommunesammenslåinger	88
3.4	Mulige endringer av inntektssystemet.....	90
3.5	Konsesjonskraft	90
3.5.1	Konsesjonskraftmengde, allment forbruk og overskytende konsesjonskraft...	92
3.5.2	Inntekter fra konsesjonskraft.....	92
3.5.3	Effekt av ulike sammenslåingsalternativer	93
3.6	Fritak for merverdiavgift på strøm	96
3.7	Andre statstilskudd og øremerkede tilskudd	97
3.8	Sone for arbeidsgiveravgift og distriktspolitisk virkeområde	98
3.9	Landbrukstilskudd.....	99
3.10	Eiendomsskatt og kommunal prissetting	103
3.11	Demografi og kommuneøkonomi.....	106
3.12	Framtidig behov for kommunale årsverk	108
3.13	Mulige effektiviseringsgevinster ved sammenslåing.....	110
3.13.1	Mulige effektiviseringsgevinster innen administrasjon.....	110
3.13.2	Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon - alternativ 1	111
3.13.3	Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon – alternativ 2.....	112
3.13.4	Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon – alternativ 3.....	113
3.13.5	Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon – alternativ 4.....	114
3.13.6	Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon – alternativ 5.....	115
3.13.7	Oppsummering mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon.....	116
3.13.8	Mulige effektiviseringsgevinster på tjenesteproduksjon	117
3.13.9	Oppsummering økonomi	122
4.	Resultater fra spørreundersøkelse og intervju	126
4.1	Økonomi	126
4.2	Tjenestetilbudet	128
4.2.1	Innledning	128
4.2.2	Tilbakemeldinger fra kommunene.....	128

4.2.3	Konsekvenser av en kommunesammenslåing	134
4.2.4	Samlet vurdering	136
4.3	Interkommunalt samarbeid.....	136
4.3.1	Omfang og fordeling av samarbeid	136
4.3.2	Synspunkter på det interkommunale samarbeidet	139
4.3.3	Oppsummerende vurdering	144
4.4	Lokaldemokrati	145
4.4.1	Innledning	145
4.4.2	Status i kommunene	146
4.4.3	Oppsummerende vurdering	151
4.5	Samfunnsutvikling	152
4.5.1	Innledning	152
4.5.2	Holdninger i kommunene.....	153
4.5.3	Oppsummerende vurdering	157
4.6	Vurderinger av de ulike sammenslåingsalternativene	158
4.6.1	Alternativ 1 – Sør-Helgeland	159
4.6.2	Alternativ 2 – Bindal mot sør	160
4.6.3	Alternativ 3 – mot HALD	161
4.6.4	Alternativ 4 – Sør-Helgeland, HALD, Grane og Hattfjelldal	162
4.6.5	Alternativ 5 – Bindal, Sømna og Brønnøy mot sør	164
4.6.6	Oppsummerende vurdering	165
5.	Innbyggerundersøkelse.....	167
5.1	Bakgrunn og formål.....	167
5.2	Resultater fra undersøkelsen.....	167
5.2.1	Vurdering av kommunens innsats på ulike områder.....	167
5.2.2	Tilhørighet	168
5.3	Behov for større kommuner.....	170
5.4	Vurdering av effekter av en mulig sammenslåing.....	171
5.5	Synspunkter på ulike sammenslåingsalternativer	173

5.6	Behov for økt kunnskap	176
5.7	Oppsummerende vurdering	177
6.	Fordeler og ulemper ved ulike sammenslåingsalternativer.....	179
6.1	Alternativ 1 – Sør-Helgeland	179
6.2	Alternativ 2 – Bindal mot sør.....	182
6.3	Alternativ 3 – mot HALD	184
6.4	Alternativ 4 – Sør-Helgeland, HALD, Grane og Hattfjelldal	186
6.5	Alternativ 5 – Bindal, Sømna og Brønnøy mot sør.....	188
6.6	Samlet vurdering.....	191
7.	Videre prosess	194
	Referanser	196

Sammendrag

Bakgrunn, formål og innhold

Som en del av kommunestrukturen har kommunene på Sør-Helgeland vedtatt å utrede alternative kommunestrukturmodeller i regionen. Sør-Helgeland regionråd består av kommunene Bindal, Sømna, Brønnøy, Vega og Vevelstad. I tillegg har det vært ønsket at utredningen skal omfatte kommuner både sør og nord for Sør-Helgeland. Andre kommuner som er inkludert i utredningsarbeidet er:

- Leka, Nærøy og Vikna som tilhører Ytre Namdal regionråd
- HALD-kommunene (Herøy, Alstahaug, Dønna og Leirfjord) og Vefsn som tilhører Helgeland regionråd
- Grane og Hattfjelldal som tilhører Indre Helgeland regionråd

Følgende alternativer (med innbyggertall) har blitt lagt til grunn for utredningsarbeidet etter ønske fra styringsgruppa:

Alternativ 1		Alternativ 2		Alternativ 3		Alternativ 4		Alternativ 5	
Sør-Helgeland		Bindal mot sør		Mot HALD		Sør-Helgeland, HALD Vefsn, Grane og Hattfjelldal		Bindal, Sømna og Brønnøy mot sør	
Bindal	1 503	Bindal	1 503	Sømna	2 047	Bindal	1 503	Bindal	1 503
Sømna	2 047	Vikna	4 321	Brønnøy	7 897	Sømna	2 047	Sømna	2 047
Brønnøy	7 897	Nærøy	5 064	Vega	1 223	Brønnøy	7 897	Brønnøy	7 897
Vega	1 223	Leka	556	Vevelstad	495	Vega	1 223	Vikna	4 321
Vevelstad	495			Herøy	1 733	Vevelstad	495	Nærøy	5 064
				Alstahaug	7 394	Herøy	1 733	Leka	556
				Leirfjord	2 188	Alstahaug	7 394		
				Vefsn	13 286	Leirfjord	2 188		
				Dønna	1 420	Vefsn	13 286		
						Grane	1 465		
						Hattfjelldal	1 500		
						Dønna	1 420		
Sum	13 165	Sum	11 444	Sum	37 683	Sum	42 151	Sum	21 388

Metodisk baserer utredningen seg på KOSTRA-analyser og statistiske analyser for å beskrive utviklingstrekk knyttet til økonomi, administrasjon, tjenesteproduksjon og nærings- og samfunnsutvikling. Videre er det gjennomført intervjuer med rådmann, administrative ledere og politikere i hver av kommunene for å få nærmere oversikt over utviklingstrekk og utfordringer som kommunene står overfor. I etterkant av intervjuene er det gjennomført en spørreundersøkelse som er sendt til alle politikere i kommunestyrene, kommunalt ansatte med lederansvar og alle tillitsvalgte i de fem kommunene. Det er også gjennomført en telefonbasert spørreundersøkelse blant innbyggerne i de fem kommunene.

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

Innledningsvis blir det i kapittel 1 gitt en beskrivelse av hovedelementene i kommunereformen og hvilke oppgaver som er foreslått overført. Det gis også en oversikt over temaer og problemstillinger som har vært lagt til grunn for utredningsarbeidet og en beskrivelse av hvordan utredningen er gjennomført og hvilke metoder som er benyttet. I kapittel 2 ser vi nærmere på status og utviklingstrekk knyttet til nærings- og samfunnsutvikling i utredningskommunene. Utviklingen fram til i dag vil naturligvis også ha betydning for hvilke utfordringer kommunene står overfor i framtiden.

Kapittel 3 omfatter en gjennomgang av økonomiske effekter knyttet til en kommunesammenslåing. Erfaringer fra intervjuer og spørreundersøkelse i kommunene vedrørende økonomi, tjenesteproduksjon, interkommunalt samarbeid, demokrati og samfunnsutvikling presenteres i kapittel 4, mens kapittel 5 fokuserer på innbyggerundersøkelsen. I kapittel 6 beskrives fordeler og ulemper knyttet til de ulike kommunestrukturalternativene, og det avsluttes med en samlet vurdering av alternativene.

Kapittel 7 gir en kortfattet og punktvis oversikt over sentrale aktiviteter og milepeler ved en eventuell videreføring av prosessen etter at utredningsarbeidet er avsluttet.

Befolkningsutvikling

På landsbasis har det vært en kraftig befolkningsvekst de senere årene, men veksten har ikke vært lik over hele landet. De største kommunene har blitt større og minste mindre. Dette bidrar til at de relative forskjellene mellom kommunene øker og at generalistkommuneprinsippet blir satt under økende press. Viktige drivkrefter som ligger bak sentraliseringen vi har opplevd de senere årene, er knyttet til globalisering, internasjonal konkurranse, teknologiutvikling og framveksten av kunnskapsøkonomien. Av de 15 kommunene som inngår i utredningen, er det bare tre kommuner som har vekst i folketallet fra 2000 og fram til i dag. Det er Brønnøy, Vikna og Alstahaug. Resten av kommunene har hatt nedgang i folketallet selv om nedgangen for flere av kommunene har flatet ut og også gått i positiv retning de siste årene. For alle alternativene har det samlet sett vært en klar nedgang i folketallet fram til 2008/2009. Fra da har folketallet jevnt over hatt en positiv utvikling i alle alternativene. Alternativ 5 er det eneste alternativet som har flere innbyggere i 2015 sammenlignet med i 2000. Tilgangen på utenlandsk arbeidskraft har vært avgjørende for å snu negativ befolkningsutvikling i positiv retning de senere årene. Uten den økte innvandringen ville det vært fortsatt nedgang i folketallet. Tilgangen på utenlandsk arbeidskraft vil imidlertid være avhengig av internasjonale konjunkturer, og man har ingen garantier for at denne innvandringen vil vedvare i framtiden. Befolkningsframskrivingene viser at fem av kommunene vil ha en vekst på nivå med veksten på landsbasis, men flere av de andre kommunene vil høyst sannsynligvis oppleve utfordringer med opprettholdelse av folketallet også i årene som kommer. SSBs prognoser viser at seks av kommunene sannsynligvis vil få nedgang. Utviklingen er bekymringsfull for flere av kommunene. I og med at mange av disse kommunene har lavt innbyggertall fra før, vil dette være ekstra krevende. Alle de foreslåtte sammenslåingsalternativene vil få en vekst i folketallet ut fra SSBs prognoser. Større kommuner er således mindre sårbare for lokale svingninger i folketallet.

Næringsutvikling

I mange kommuner med nedgang i folketallet, er det gjerne både et behov og et ønske om å snu befolkningsutviklingen i en positiv retning. Da vil det være nødvendig å ha en formening om hva som er utfordringene, hva som er ønsket utvikling, hvilke strategier som kan være aktuelle og hva som kreves for å realisere disse.

Fra 2004-2013 er det sju kommuner som har hatt en viss vekst i private arbeidsplasser dersom man ser perioden under ett. Disse er Alstahaug, Vikna, Herøy, Leka, Brønnøy, Sømna og Vega. De øvrige har hatt nedgang i antallet private arbeidsplasser. Bindal har hatt den største reduksjonen med 37,5 prosent.

Det er også sju kommuner som har hatt en økning i offentlige arbeidsplasser i denne perioden. Disse er Vikna, Brønnøy, Alstahaug, Vefsn, Hattfjelldal, Nærøy, Vevelstad og Leirfjord. De andre har hatt en reduksjon. Dersom vi ser alle kommunene samlet, har det fra 2004 vært økning på 651 arbeidsplasser i privat sektor, mens det har vært en økning på 724 arbeidsplasser i offentlig sektor. Over halvparten av den samlede veksten skyldes altså vekst i offentlig sektor.

Det er naturligvis de største kommunene som har den mest varierte næringsstrukturen. Generelt sett er det et inntrykk at flere av kommunene har et sårbart næringsliv, spesielt knyttet til landbruk og industri. Det er derfor behov for utviklingsarbeid som kan bidra til å sikre og videreutvikle eksisterende næringer, men også legge til rette for entreprenørskap, innovasjon og ny næringsvirksomhet.

Arbeidsplassveksten på et sted påvirker nettoflyttingen på en positiv måte. Steder som statistisk sett har bedre nettoflytting enn forventet ut fra arbeidsplassvekst og strukturelle forhold, kan karakteriseres som attraktive som bosted. Utvikling av arbeidsplasser vil alltid være viktig for å bidra til økt tilflytting, men dersom bostedsattraktiviteten er lav, er det en indikasjon på det er andre samfunnsutviklingstiltak som også kan være viktige for øke tilflyttingen.

Pendlingsmønstrer sier noen om interaksjonen på tvers av kommunegrensene, og hva som danner en naturlig bo- og arbeidsmarkedsregion. Det er alternativ 1 og 2 som danner de mest funksjonelle regionene. De andre alternativene er store og omfatter flere bo- og arbeidsmarkedsregioner, spesielt gjelder dette alternativ 3 og 4. Disse alternativene vil omfatte tre regionsentra med omegnskommuner, utgjør og mange måter hver sin bo- og arbeidsmarkedsregion. Slike alternativer kan være vanskelig å administrere og styre på en god måte, og det kan lett oppstå konflikter og dragkamper som gjør det vanskelig å realisere mulige gevinster.

Kommunen har en rolle som planlegger, tilrettelegger, samhandlingsaktør, koordinator, veileder og pådriver når det gjelder samfunns- og næringsutvikling. Spørsmålet i forhold til en kommunesammenslåing er om kommunene har de ressurser, den kompetanse og kapasitet som trengs i samfunnsutviklingsarbeidet i dag, og om de kan stå bedre rustet etter en kommunesammenslåing. Det er ikke sikkert at det er den beste løsningen at kommuner innenfor en og samme bo- og arbeidsmarkedsregion driver utviklings- og profileringsarbeid på hver sin måte, og kanskje i konkurranse med hverandre. Dersom man har felles utfordringer og interesser, kan det være vel så hensiktsmessig å stå sammen i konkurransen mot andre deler av landet når det gjelder næringsutvikling og tilflytting.

Økonomi

Alle de aktuelle kommunene, med unntak av Vikna, Nærøy og Brønnøy, har et inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Leka og Vevelstad peker seg ut med relativt høye korrigerte frie inntekter i forhold til landsgjennomsnittet. Bindal, Sømna, Herøy, Alstahaug, Vefsn og Dønna har hatt gode netto driftsresultater de siste årene. Grane hadde et negativt netto driftsresultat i perioden 2011 til 2013. Både Nærøy, Brønnøy, Vega, Herøy, Hattfjelldal og Dønna hadde et akkumulert regnskapsmessig merforbruk per 31.12.13. Hattfjelldal er ROBEK-kommune.

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

Tabellen under oppsummerer de viktigste effektberegningene for de ulike strukturalternativene. Utslagene er vist i % av brutto driftsinntekter for aktuelle kommuner.

Alternativ	1)	2)	3)	4)	5)
Økonomiske virkemidler (engangsstøtte)	4,8 %	4,3 %	2,5 %	2,1 %	4,0 %
Effekt frie inntekter år 1-15 (årlig)	2,2 %	0,6 %	1,2 %	1,8 %	0,5 %
Effekt frie inntekter etter år 20 (årlig)	-4,1 %	-4,1 %	-3,0 %	-3,4 %	-3,8 %
Effektiviseringspotensial administrasjon (årlig)	2,4 %	2,9 %	1,6 %	2,1 %	2,3 %
Effektiviseringspotensial tjenesteomr. (årlig)	6,7 %	1,1 %	4,0 %	4,7 %	2,6 %
Sum (år 1 etter sammenslåing)	16,1 %	8,9 %	9,3 %	10,7 %	9,4 %
Sum (år 2-15 etter sammenslåing)	11,3 %	4,6 %	6,8 %	8,6 %	5,4 %
Sum (år 20 etter sammenslåing)	5,0 %	-0,1 %	2,6 %	3,4 %	1,1 %

For å legge til rette for overgangen til en ny kommune for kommuner som slår seg sammen, vil regjeringen benytte positive økonomiske virkemidler som kan stimulere til kommunesammenslåing i reformperioden. Virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018. En sammenslåingsprosess er ikke gratis og vil utløse en rekke kostnader. Basert på erfaringer fra tidligere sammenslåinger dreier dette seg bl.a. om kostnader til lønn og drift av felles folkevalgt nemnd, lønn til prosjektleder (eventuell prosjektmedlemmer/hovedtillitsvalgt), informasjonsarbeid, involvering av innbyggerne, tiltak for felles kultur, harmonisering av IKT, tilrettelegging av servicekontor m.m. Reformvirkemidler fra staten i form av engangsstøtte og reformstøtte er ment å dekke slike utgifter. Disse virkemidlene vil for de fem alternativene utløse en støtte på mellom 2,1 prosent (alternativ 4) og 4,8 prosent (alternativ 1) av dagens brutto driftsinntekter. I kroner vil reformstøtten variere fra 45 mill. kr i for alternativ 2 til 80 mill. kr for alternativ 4.

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

Beregningene viser at de fem alternativene vil få en økning i rammetilskuddet hvert år de første 15 årene på mellom 0,5 prosent (alternativ 5) og 2,2 prosent (alternativ 1). Etter 20 år når rammetilskuddet er nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt, viser beregningene at de ulike alternativene vil få en reduksjon i rammetilskuddet på mellom 3,0 prosent (alternativ 3) og 4,1 prosent (alternativ 1 og 2) av dagens brutto driftsinntekter. Det er viktig å presisere at beregningene illustrerer effekter gitt dagens inntektssystem og tilhørende kriterieverdier for den enkelte kommune i 2015.

Etter 20 år, når inndelingstilskuddet er trappet ned, må det være realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet. Det vil i utgangspunktet være lettest å realisere innsparingspotensialet på administrasjon. Innsparingspotensialet på tjenester kan være mer krevende å realisere, og vil innebære at tjenester samlokaliseres slik at forutsetningene for utnyttelse av stor-driftsfordeler er til stede.

Det er klart at en kommunesammenslåing kan gi grunnlag for å hente ut stordriftsfordeler gjennom mer effektiv administrasjon og tjenesteproduksjon. Erfaringene fra tidligere kommunesammenslåinger viser at det er størst effektiviseringspotensial knyttet til administrasjon. Dette fordi man gjennom en sammenslåing får én administrativ og én politisk organisasjon, og dermed unngår doble funksjoner, oppgaver, rutiner og systemer på ulike områder.

Når det gjelder innsparingspotensial innenfor administrasjon, har vi vist at dersom de nye kommunealternativene driver administrasjonen like effektivt som sammenlignbare kommuner mht. innbyggertall, vil innsparingspotensialet sammenlignet med dagens kommuner være fra 1,6 prosent (alternativ 3) til 2,9 prosent (alternativ 2) av dagens brutto driftsinntekter. Disse illustrasjonsberegningene er verdt å merke seg. Selv om det er anslag, får beregningene fram at det bør være et klart potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved slike eventuelle kommunesammenslåinger. Innsparingsmulighetene vil naturligvis ha sammenheng med hvordan man velger å organisere og tilrettelegge den nye kommunen. Kommuner som er store geografisk kan ha behov for mer desentralisert organisering med tanke på administrasjon og lokalpolitisk medvirkning.

Vi har også sett på innsparingspotensial på tjenesteproduksjonen. Det er her også tatt høyde for utgiftsbehovet kommunene har i dag. Beregningene viser et mulig effektiviseringspotensial på tjenesteområdene på mellom 1,1 prosent (alternativ 2) og 6,7 prosent (alternativ 1) av dagens brutto driftsinntekter. Med tanke på tjenesteproduksjon vil ikke direkte økonomiske innsparinger være blant de viktigste effektene av en sammenslåing. De største gevinstene knyttet til en sammenslåing må være muligheter for større fagmiljøer og bedre og mer fleksibel utnyttelse av de ressurser som kommunene samlet sett har. Større og sterkere fagmiljøer vil være viktige som grunnlag for å kunne håndtere de framtidige utfordringene som kommunene står overfor.

Ellers er det slik at en kommunesammenslåing kan gi økte inntekter fra salg av konsesjonskraft for en ny sammenslått kommune. Beregningene basert på en konsesjonskraftpris på 15 øre per/kWh, viser at alternativ 1, 2 og 5 får en økning i inntektene i overkant av 1 millioner kroner, mens økningen er nesten 3,7 millioner i alternativ 4. I alternativ 3 vil det ikke bli noen endring, siden verken Bindal eller Hattfjelldal inngår i alternativet. Det er kun disse to kommunene som har overskytende konsesjonskraft. Økte konsesjonskraftsinntekter er inntekter som vil være varige for kommunene. Det er verdt å merke seg at økte inntekter fra konsesjonskraft ikke blir avregnet mot noen av ordningene innenfor inntektssystemet, kanskje med unntak av skjønnsmidler.

Generelt kan det forventes at andre statstilskudd og øremerkede tilskudd, vil være sammenslåingsnøytrale.

Som følge av ulike tilskuddssatser i landbruket, vil kommuner som blir overført fra Nordland til Nord-Trøndelag få reduserte tilskuddssatser. En melkebonde vil få redusert både distriktstilskudd til melkeproduksjon og arealtilskudd til grovforproduksjon. Samlet sett vil et gjennomsnittsbbruk i Bindal, Brønnøy og Sømna få reduksjoner i disse tilskuddene på henholdsvis 18 000 -20 000 kr. For de som driver med potet, avlsgris og egg, vil reduksjonene per bruk være noe større. Reduksjonen vil være spesielt stor for eggprodusentene, med gjennomsnittlig reduksjon i tilskudd på ca. 69 000 kr. For bruk som driver ulike produksjoner vil reduksjonene i tilskudd kunne summere seg opp til relativt store beløp. Det er naturligvis lite attraktivt for kommunene og landbruksnæringen med en sammenslåing dersom tilskuddene til landbruket blir redusert som følge av dette. I og med at dette er å betrakte som en utilsiktet konsekvens knyttet til et avgrenset geografisk område, og som kan være til hinder for realisering av en aktuell sammenslåingskonstellasjon, er dette noe som må tas opp med nasjonale myndigheter. En nærmere avklaring vil også måtte inkludere avtalepartene i landbruket. Myndighetene har tidligere vært villige med tanke på gjøre tilpasninger for å hindre utilsiktede negative konsekvenser av ellers fornuftige kommunesammenslåinger gjør seg gjeldende.

En sammenslåing vil også reise problemstillinger avhengig av om kommunene ligger i ulike soner når det gjelder arbeidsgiveravgiftssats og distriktpolitisk virkeområde. En sammenslått kommune vil her få kompensert eventuelt inntektsbortfall/kostnadsøkning over inndelingstilskuddet – og dette forholdet vil således ikke ha noen betydning de 15 første årene etter en sammenslåing. Uansett ligger alle de aktuelle kommunene i samme sone for arbeidsgiveravgift, samt at de alle er definert å være innenfor det distriktpolitiske virkeområde.

Kommunene har i dag ulik praksis for utskrivning av eiendomsskatt. Leka, Bindal, Sømna, Vevelstad og Vefsn har eiendomsskatt bare på verk og bruk, mens de øvrige kommunene har eiendomsskatt i hele kommunen. Bindal hadde høyest inntekter fra eiendomsskatt, med 7,7 prosent av brutto driftsinntekter i 2013. Det er ikke bare områdene som eiendomsskatten blir skrevet ut for som må harmoniseres ved en sammenslåing, også nivået/takstgrunnlaget på eiendomsskatten må harmoniseres ved en kommunesammenslåing.

Prissettingen av tjenestene varierer noe mellom kommunene, og satsene må bli harmonisert i en ny kommune. Vega har lavest foreldrebetaling for en SFO-plass, mens foreldrebetalingen er høyest i Brønnøy. Årsgebyr vann varierer fra kr 2 329 i Sømna til kr 5 275 i Bindal. Leka har høyest årsgebyr på både avløp og avfall på hhv. 5 170 kr og 4 089 kr.

Med utgangspunkt i TBUs beregningsopplegg knyttet til den demografiske utviklingen, har vi beregnet framtidige «demografikostnader» for alle kommunene hver for seg og for de fem ulike sammenslåingsalternativene. Mer- og mindreutgiftene vil gjenspeiles gjennom endret rammetilskudd og vil slik sett gi en indikasjon på hvilke økonomiske rammebetingelser en kommune vil ha for å håndtere befolkningsvekst og merkostnader knyttet til dette.

I perioden 2015 til 2030 er samtlige kommuner, med unntak av Leka og Dønna, anslått å få økte demografikostnader. Samlet er de femten kommunene anslått å få økte demografikostnader tilsvarende ca. 10 prosent av dagens brutto driftsinntekter i perioden 2015-2030. Herøy er anslått å få størst økning i demografikostnader i denne perioden, tilsvarende om lag 17,3 prosent av dagens brutto driftsinntekter. Leka er anslått å få reduserte demografikostnader tilsvarende 0,8 prosent av dagens brutto driftsinntekter.

For de femten kommunene som inngår i utredningen er det samlet anslått at behovet for pleie og omsorgsårsverk vil øke med 25 (per 1000 innbyggere i yrkesaktiv alder) i perioden fra 2020 til 2040. Dette må ses i lys av eldrebølgen etter 2020 som vil gjelde alle landets kommuner.

Tjenester

Spørreundersøkelsen og intervjuene i de fem Sør-Helgelandskommunene tyder på at kvaliteten på tjenestetilbudet på mange områder i kommunene er bra, men for noen av kommunene er det flere utfordringer. Vevelstad, som er den minste kommunen, oppgir i spørreundersøkelsen at de strever med rekruttering, og i intervjuene kommer det frem at dette spesielt gjelder på ledernivå, ingeniører og kompetanse til pleie og omsorg.

Samlet sett er det mange som peker på helse, omsorg og sosial, samt skole som de mest krevende tjenesteområdene. Siden barnehage, skole og eldreomsorg er de største velferdsområdene i kommunesektoren, er ikke dette noe overraskende tilbakemelding. Innenfor helse og omsorg varierer utfordringene fra kostnadskrevende legeordninger, psykisk helse og rus, til uro rundt den kommende eldrebølgen. Innenfor skolesektoren varierer det om det er struktur eller kvalitet en opplever som utfordrende. På Vega blir det nevnt at kvaliteten, spesielt i ungdomsskolen, burde vært bedre. Mens i Brønnøy, Vevelstad og Sømna er det delte meninger om skolestrukturen bør endres for å redusere ressursbruken. Det er kun Brønnøy som har hatt vekst i innbyggertallet fra 2000 og frem til i dag. Det betyr at de må bygge ut tjenester, mens de øvrige kommunene har den krevende oppgaven å tilpasse tjenestetilbudet til et synkende innbyggertall.

Et flertall av respondentene i spørreundersøkelsen i kommunene mener at en kommunesammenslåing vil gi positive effekter i forhold til å sikre større og bedre fagmiljø, rekruttering av arbeidskraft og å bli mindre sårbar i forhold til skifte av personell, sykdom og ferieavvikling. Tilbakemeldingene er omtrent nøytrale når det gjelder hvilken effekt sammenslåing vil ha på muligheten for å sikre og forbedre kvaliteten på de kommunale tjenestene, og å hente ut økonomisk gevinst som følge av mer effektiv drift. Flertallet av respondentene mener sammenslåing vil ha negativ effekt på tilgjengeligheten til de kommunale tjenestene.

Samtlige av de fem kommunene mener at små og sårbare fagmiljøer er en utfordring. En av løsningene for å håndtere dette har for kommunene på Sør-Helgeland vært inngåelse av samarbeid om administrasjon og tjenester på tvers av kommunene.

Interkommunalt samarbeid

De senere årene har det fra nasjonalt hold blitt lagt til rette for økt interkommunalt samarbeid, og det interkommunale samarbeidet har økt. Av de femten kommunene som inngår i utredningen, er det Brønnøy, Alstahaug og Leirfjord som har flest interkommunale samarbeid. Antallet samarbeid som disse kommunene er involvert i varierer fra 41-44. Bindal, Vega, Hattfjelldal og Leka har færrest interkommunale samarbeid, noe som sannsynligvis har sammenheng med geografi og lange avstander. De fem Sør-Helgelandskommunene deltar til sammen i 34 ulike samarbeid. Flere av disse omfatter alle de fem kommunene, men ikke alle kommunene er med på alle samarbeidene. Bindal har også noen samarbeid mot Namdalskommunene.

En viktig motivasjon for interkommunalt samarbeid er å unngå små og sårbare fagmiljøer. Det stilles stadig økende krav til kapasitet og kompetanse i kommunene, noe som innebærer at det vil være behov for økt samarbeid også i framtiden. Overføring av nye oppgaver vil, med dagens kommunestruktur, også innebære behov for økt interkommunalt samarbeid. Spørreundersøkelsen i kommunene viser at det er et flertall som mener at økt interkommunalt samarbeid er å foretrekke framfor en kommunesammenslåing. Samtidig er det også samlet sett et flertall som mener at det

går en grense for hvor omfattende det interkommunale samarbeidet kan være før en kommunesammenslåing blir mer fordelaktig. Det er litt varierende synspunkter på hvorvidt dagens interkommunale samarbeid er uproblematisk i forhold til demokratisk styring, koordinering, oppfølging og kontroll. Samtidig er det jevnt over et flertall som mener at det interkommunale samarbeidet ikke er så omfattende at samarbeidsulempene begynner å bli større enn fordelene. Tilsvarende er det et flertall som mener at mesteparten av de nye oppgavene som regjeringen foreslår å overføre til kommunene, må løses gjennom interkommunalt samarbeid.

Tilbakemeldingene tyder altså på at interkommunalt samarbeid ikke er uproblematisk, og at det er en erkjennelse av at det går en grense for hvor omfattende det interkommunale samarbeidet kan være før kommunesammenslåing blir en bedre løsning, men at det fortsatt er en del å gå på før man når denne grensen. Spørsmålet blir da om det er hensiktsmessig å vente til denne grensen er passert eller ikke. Det er ingen ting som taler for at behovet for interkommunalt samarbeid vil avta i årene som kommer.

De generelle tilbakemeldingene gjennom intervjuene er at det er variabelt hvordan de interkommunale samarbeidene fungerer, og at det er ulikt hvordan de er organisert. Noen samarbeid fungerer bra, mens det er utfordringer på andre områder. Man har også forsøkt å få til samarbeid på områder hvor man ikke har lyktes. IKT er område hvor kommunene på Sør-Helgeland er har endt opp med noe ulike løsninger. Fra andre deler av landet ser vi eksempler på at etablering av felles IKT-løsninger er en viktig plattform for utvikling av et helhetlig samarbeid på et bredt spekter av områder. Med utgangspunkt i dagens oppgaver blir det fra enkelte kommuner pekt på at det er samarbeidsbehov bl.a. når det gjelder lønn, skatt, legevaktsamarbeid, næringsutvikling, landbruk og skoleutvikling. Dersom man skal legge til rette for økt interkommunalt samarbeid framover, vil det med andre ord være en fordel med felles IKT-systemer.

Demokrati

Det er visse forskjeller på hvordan demokratiet fungerer i store og små kommuner, men det vanskelig å hevde at det ene er bedre enn det andre. En sammenslåing vil bidra til lavere politisk representasjon per innbygger, men man vil kunne få bredere partipolitisk representasjon. En sammenslåing vil medføre at det samlet sett blir færre kommunepolitikere, men samtidig kan en sammenslåing gi økt handlingsrom, bedre muligheter for frikjøp og gjøre det mer interessant å engasjere seg i politisk arbeid.

Spørreundersøkelsen viser at det ikke er noen stor tro på at en sammenslåing vil bidra til økt interesse for politisk arbeid og at vilkårene for å drive politisk arbeid blir bedre. Det er likevel et flertall i alle kommuner som mener at en sammenslåing vil gi økt innflytelse på regionale og nasjonale saker.

Forskning tilsier at det kan være vanskelig å si noe eksakt om effekter på valgdeltakelsen som følge av en kommunesammenslåing. Lavere politisk representasjon kan imidlertid utløse behov for å etablere ulike former for kommunedelsutvalg/lokalutvalg og arenaer for innbyggermedvirkning for å stimulere til bred deltakelse og engasjement. Slike utvalg er etablert i forbindelse med noen av de siste frivillige kommunesammenslåingene som er gjennomført her til lands. Evalueringer av bruk av lignende nærdemokratiordninger i Norden, viser positive erfaringer. Mange av de etablerte nærdemokratiordningene er av rådgivende karakter, men de gir mulighet systematisk involvering i planarbeid, budsjettarbeid og enkeltsaker. Erfaringen er at beslutningsgrunnlaget blir bedre, at beslutningene blir bedre forankret og får større legitimitet.

Samfunnsutvikling

En viktig målsetting med kommunesammenslåing er få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større rolle som både lokal og regional samfunnsutvikler. Dette er bl.a. avhengig av kommunenes evne til å drive god og effektiv planlegging og muligheter for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette forutsetter også at kommunene har tilstrekkelig kompetanse og ressurser både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap. Utfordringene i kommunene kan være svært ulike, f.eks. avhengig av om en snakker om vekstkommuner eller fraflyttingskommuner. Denne forskjellen er veldig tydelig på Sør-Helgeland, hvor Brønnøy er den eneste kommunen som har hatt vekst i innbyggertallet, mens de fire andre har hatt nedgang siden 2000.

Flere av kommunene vil i tiden fremover ha utfordringer knyttet til utviklingen når det gjelder både demografi, næringsutvikling og kamp om arbeidskraft etter hvert som det blir en mindre andel i yrkesaktiv alder. Det er også viktig å være klar over at behovet for tilgang på kompetent arbeidskraft er av de viktigste drivkreftene bak den sentralisering som vi opplever i dag. Kommunestrukturen har innvirkning på hva slags fagmiljø den enkelte kommune kan tilby og har dermed også betydning for hvordan man evner å drive utviklingsarbeid og rekruttere nødvendig arbeidskraft. Det er mange av kommunene som gir tilbakemelding på at de spesielt har liten kapasitet til å drive med nærings- og samfunnsutvikling. Flere trekker fram at kommunene har felles utfordringer og utviklingsmuligheter på flere områder, bl.a. når det gjelder landbruk, fiske, oppdrett og reiseliv. En større kommune kan gi grunnlag for et sterkere og mer helhetlig utviklingsarbeid på disse områdene.

Vurderingene fra kommunene er at kommunesammenslåing kan ha positive effekter i forhold til å bli mer robust til å kunne møte fremtidige utfordringer, nye oppgaver og økte krav til kommunene. Kommunene gir gjennom intervjuene blant annet uttrykk for at det må jobbes mer systematisk og samla mot regionale og nasjonale myndigheter for å sikre nødvendig satsing på samferdsel i regionen.

Respondentene er omtrent nøytrale til hvilke effekter en sammenslåing vil ha på muligheten for å sikre langsiktig og helhetlig planlegging og styrke arbeidet med samfunns- og næringsutvikling. Det som skiller seg ut her, er at respondentene fra Brønnøy tydelige mener at en sammenslåing vil ha positiv effekt på disse målene, mens de øvrige kommunene er uenig i den vurderingen. Resultatet er også litt overraskende for de andre kommunene, siden mange gjennom intervjuene gir uttrykk for at de ønsker mer samarbeid på tvers av kommunene på samfunns- og kanskje spesielt næringsutvikling.

I forhold til å øke det økonomiske handlingsrommet for politiske prioriteringer og sikre og utvikle livskraftige lokalsamfunn, mener respondentene at effektene av en sammenslåing vil være omtrent nøytrale eller negative. Dette kan skyldes frykt for sentralisering av tjenester og arbeidsplasser. Mest bekymret er respondentene i Sømna.

Synspunkter fra innbyggerne

Innbyggerne i de fem Sør-Helgelandskommunene synes å være mer fornøyd enn misfornøyd med hvordan kommunene ivaretar sine oppgaver, men alle kommunene har forbedringsmuligheter på de fleste områder. Innbyggerne synes å være mest fornøyd med kommunenes innsats for å sikre og

utvikle det kommunale tjenestetilbudet, men er minst fornøyd med innsatsen for å skape en positiv nærings- og samfunnsutvikling og for å skape en handlekraftig kommune med gode muligheter for å påvirke framtidig utvikling. Innbyggerne i Brønnøy er jevnt over noe mindre fornøyd med kommunens innsats enn de innbyggerne i de andre kommunene. Innbyggerne i Vevelstad er mest med fornøyd med kommunens innsats på ulike områder.

Når det gjelder tilhørighet til geografiske områder, har innbyggerne størst tilhørighet til stedet der bor, deretter til kommunen, Sør-Helgeland og Nordland. Tilhørigheten i retning HALD og Vefsn, Grane og Hattfjelldal er lav. Bindal skiller seg ut med noe lavere tilhørighet til Sør-Helgeland sammenlignet med de andre kommunene, mens tilhørigheten sørover mot Namdal er betydelig enn for de andre kommune. Det siste er ikke unaturlig ut fra pendlingsmønster, kortere reiseavstander og bruk av offentlige tjenester og andre tilbud i retning av Namdalskommunene.

Innbyggerne vurderer ikke behovet for sammenslåing generelt sett som spesielt stort. I Vega, Vevelstad og Sømna er det rundt 25 prosent som mener at det generelt sett ikke er behov for kommune-sammenslåinger i det hele tatt. Innbyggerne i Brønnøy og Sømna mener at behovet for kommunesammenslåinger generelt sett er større sammenlignet med innbyggerne i de andre kommunene.

Innbyggerne i Sømna, Vega og Vevelstad mener at en at en sammenslåing av egen bostedskommune med andre kommuner vil gi svakt negative effekter på de fleste av de mål som er skissert for framtidig utvikling. Brønnøy og Bindal er jevnt over mer positive i sine vurderinger, og ligger på den positive siden av skalaen i vurderingene av flertall av målene. Effektene av en sammenslåing vurderes å være best når det gjelder å styrke fagmiljøene, få økt tyngde og gjennomslagskraft på regionalt og nasjonalt nivå og bli mer robust i forhold til å kunne møte framtidige utfordringer og krav til kommunene. Innbyggerne i Brønnøy og Bindal mener også at det vil være positive effekter med tanke på å sikre en mer kostnadseffektiv drift, få økt økonomisk og politisk handlingsrom og styrke arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling. Det er jevnt over frykt for at en sammenslåing vil gi noe negative effekter når det gjelder å sikre god tilgjengelighet til det kommunale tjenestene, øke interessen for lokalpolitisk arbeid og sikre livskraftige lokalsamfunn.

Når det gjelder vurderingene av aktuelle strukturalternativer, er innbyggerne klart negative til de største alternativene mot HALD og Vefsn, Grane og Hattfjelldal. Innbyggerne i Bindal, Sømna, Vega og Vevelstad er også svakt negative til Sør-Helgelandsalternativet, mens de gjennomsnittlige vurderingene i Brønnøy ligger på den positive siden. Innbyggerne i Bindal er positive til å slå seg sammen med Vikna, Nærøy og Leka. Innbyggerne i Brønnøy og Sømna er skeptiske til å gå inn i et slikt alternativ. Med unntak av Brønnøy er alle kommunene mer positive til å opprettholde dagens kommuner, supplert med økt interkommunal samarbeid. Når det gjelder preferanser for de ulike alternativene, samsvarer innbyggernes vurderinger relativt godt med vurderingene som kom fram gjennom spørreundersøkelsen til politikere, administrative ledere og tillitsvalgte i kommunene.

Innbyggernes vurderinger er gjort i en tidlig fase uten at vesentlig informasjon om muligheter og konsekvenser av ulike alternativer har vært kjent. Et klart flertall av respondentene gir uttrykk for stort behov for et bedre kunnskapsgrunnlag før de tar stilling til hva som er aktuelle alternativ for sin egen kommune. En intensjonsavtale kan bidra til å avklare mange av de konkrete spørsmålene som innbyggerne er opptatt av.

Samlet vurdering

Ut fra en samlet vurdering er alternativ 1 ett av de alternativene som det virker mest aktuelt å gå videre med. Dette alternativet kommer gunstigst ut når det gjelder de økonomiske effektene. Alternativet omfatter i stor grad en naturlig bo- og arbeidsmarkedsregion hvor det er mye samarbeid fra før. Innbyggerne i kommunene på Sør-Helgeland har relativt stor tilhørighet til Sør-Helgeland som region, og kommunene har felles interesser og utfordringer når det gjelder framtidig utvikling. De minste kommunene har utfordringer med rekruttering av fagpersonell og små og sårbare fagmiljøer, noe som skaper utfordringer i forhold til både tjensteproduksjon og planleggings- og utviklingsoppgaver. Også Brønnøy, som er den største kommunen, viser til at kommunene har lite ressurser med tanke på utviklingsarbeid. Gjennom en kommunesammenslåing kan man skape en sterkere og mer slagkraftig enhet med bedre forutsetninger for utvikling av markedsføring og profilering av Sør-Helgeland som region.

Det som synes å gå igjen som den største utfordringen, er manglende tillit blant omegnskommunene til at en felles kommune med regionsenteret Brønnøysund vil slå positivt ut. I de omkringliggende kommunene er det frykt for at en sammenslåing skal bidra til sentralisering, at det blir en forskyving av makt og at det blir små muligheter for å påvirke egen utvikling. Det er en betydelig andel som i utgangspunktet er skeptiske, men det er også en stor andel som gir uttrykk for at det er behov for mer informasjon om hva en kommunesammenslåing vil innebære. Det er klart at det til grunn for en kommunesammenslåing bør være en relativt bred enighet om hvorfor man slår seg sammen, hva man vil oppnå og hvordan man skal utvikle seg i felleskap. Som en kommune kan man flytte fokuset fra intern konkurranse mellom kommune til felles innsats i konkurranse med andre regioner. Det vil imidlertid være behov for et helhetlig og omforent utviklingsperspektiv på hvordan regionsenter og omland kan utvikle seg i felleskap. I de tidligere sammenslåingene av Kristiansund og Frei og Bodø og Skjerstad, var man i regionsenterkommunen tydelig på at den framtidige utviklingen av regionsenteret også er avhengig av et levende og aktivt omland. I Ølen og Vindafjord var man tydelig på at man ønsket å bli en sterkere og mer slagkraftig kommune i konkurransen mot de ytre kystkommunene i Haugesundsområdet.

Alternativene 3 og 4 er de største alternativene, og omfatter henholdsvis ni og tolv kommuner. Det klart at disse alternativene vil gi kommuner av en størrelse som vil kunne håndtere det meste av oppgaver, og utgjøre en betydelig maktfaktor i landsdelen. De største ulempene er knyttet til at dette er alternativer som er geografisk vidstrakte og med lange avstander og krevende kommunikasjoner. Alternativene omfatter flere bo- og arbeidsmarkedsregioner, det er lite samarbeid i dag, interessene er forskjellige og tilhørigheten lav. Disse sammenslåingsalternativene vil høyst sannsynlig bli vanskelige å administrere og styre, og det kan blir krevende å koordinere og håndtere ulike interesser. Det er i utgangspunktet stor skepsis til disse alternativene blant politikere og administrative ledere i kommunene og også blant innbyggerne. Disse alternativene synes således å være de minst realistiske å gå videre med.

Alternativ 2 og 5 henvender seg sørover mot Namdalskommunene Nærøy, Vikna og Leka. I alternativ 2 er det kun Bindal som går sørover, mens alternativ 5 også omfatter Sømna og Brønnøy. For Bindal er sammenslåing med Namdalskommunene et høyst aktuelt alternativ. Reiseavstandene og kommunikasjonene er bedre sørover. Dette gjenspeiles også av større pendling i den retningen og det er også en gode del interkommunale samarbeid som retter seg sørover. Bindal er også i samme helseregion som Namdalskommunene. Både blant politikere, administrative ledere og innbyggerne i Bindal, er det et flertall som mener at en slik sammenslåing vil ha positive effekter, og vurderingene av dette alternativet er mer positive enn vurderingene av alternativ 1 med de andre Sør-Helgelandskommunene. I Bindal er det imidlertid også en viss frykt for sentralisering og

utfordringer med harmonisering av tjenestenivå dersom man går mot Namdal, men det er også en oppfatning at man blir mer likeverdige partere og at man dermed har bedre forutsetninger for å ta vare på distriktene gjennom dette alternativet.

I Brønnøy og Sømna er det en del som også ser fordeler av å være med i alternativ 5, ved at man kan få en sterk og handlekraftig kystkommunene og at dette kan bidra til å styrke næringslivets utviklingsmuligheter. Men det klare flertallet er likevel skeptisk til dette alternativet fordi det er lange avstander og liten tradisjon for samarbeid. Geografisk vil det bli en vanskelig kommunene fordi den nye kommunen ikke vil danne en naturlig bo- og arbeidsmarkedsregion og de største befolkningskonsentrasjonene vil være i hver sin ende av kommunen. Dette kan lett føre til interesse-motsetninger som det kan vanskelig håndtere. I Sømna og Brønnøy er det også et argument at man fortsatt ønsker å være en Nordlandskommune. Alternativ 5 synes slik sett å være mindre aktuelt sammenlignet med alternativ 2. Dersom det er aktuelt at en eller flere av kommunene skifter fylke og blir en del av Trøndelag, er det imidlertid noen spørsmål som krever nærmere avklaring. Dette omfatter bl.a. hva som vil skje med fritaket for merverdiavgift på strøm som gjelder for Nordland, Troms og Finnmark, og om de spesielle landbrukspolitiske virkemidlene som gjelder for kommuner i Nord-Norge, vil bli opprettholdt. Begge disse spørsmålene krever nærmere avklaringer fra statlige myndigheter, og svarene vil naturligvis være av interesse for både innbyggere og næringsdrivende i kommunene.

Samlet sett synes alternativ 1 og alternativ 2 å være de mest aktuelle sammenslåingsalternativene. Dersom alternativ 2 skulle bli en realitet, vil det innebære at Bindal ikke inngår i alternativ 1. Alternativ 1 vil dermed få færre innbyggere, og en del av effektene som er beregnet for alternativ 1 kan tenkes bli noe forskjellig. Samtidig er det slik Vega, Vevelstad, Sømna og Brønnøy utgjør en egen bo- og arbeidsmarkedsregion, og disse kommunene danner dermed et høyst aktuelt sammenslåingsalternativ selv uten at Bindal inngår. Bindal utgjør alene en egen bo- og arbeidsmarkedsregion, men har større interaksjon sørover enn nordover. Dersom Bindal inngår i alternativ 2 i stedet for alternativ 1, vil man altså få en geografisk avgrensing som samlet sett gjenspeiler folks «hverdagsregioner» på en bedre måte. Et av hovedmålene med reformen er nettopp å få større og sterkere kommuner som er bedre i samsvar med de naturlige bo- og arbeidsmarkedsregionene.

Dersom kommunene ønsker å gå videre i kommunestrukturprosessen vil det være naturlig å utarbeide en intensjonsavtale som grunnlag for endelig vedtak om framtidig kommunestruktur. Det er viktig at intensjonsavtalen er så tydelig som mulig på hvorfor man vil slå seg sammen, hva man ønsker å oppnå og hvordan man ønsker å utvikle den nye kommunen som helhet. Dette fordi innbyggerne er opptatt av mest mulig informasjon om hva konsekvensene av en sammenslåing vil bli, og intensjonsavtalen vil være et sentralt dokument i den forbindelse. Opplegg for videre prosess er nærmere omtalt i kap. 7.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn for utredningen

Som en del av kommunestrukturen har kommunene på Sør-Helgeland har vedtatt å utrede alternative kommunestrukturmodeller i regionen. Sør-Helgeland regionråd består av kommunene Bindal, Sømna, Brønnøy, Vega og Vevelstad. I tillegg har det vært ønskelig at utredningen skal omfatte kommuner både sør og nord for Sør-Helgeland. Andre kommuner som er inkludert i utredningsarbeidet er:

- ◆ Leka, Nærøy og Vikna som tilhører Ytre Namdal regionråd
- ◆ HALD-kommunene (Herøy, Alstahaug, Dønna og Leirfjord) og Vefsn som tilhører Helgeland regionråd
- ◆ Grane og Hattfjelldal som tilhører Indre Helgeland regionråd

Hovedmålsettingen med utredningen er å se nærmere på økonomiske og tjenestemessige konsekvenser av ulike kommunestrukturalternativer. Ut fra vedtakene i de ulike kommunestyrene har det i tillegg vært et ønske om en evaluering av dagens interkommunale samarbeid. Dette har ikke vært en del av utredningsoppdraget, men vi har likevel valgt å se på fordeler og ulemper med kommunesammenslåing versus dagens interkommunale samarbeid. Erfaringer med dagens interkommunale samarbeid vil være av relevans når kommunestrukturen skal vurderes. Vi har også sett nærmere på mulige effekter knyttet til demokrati og samfunnsutvikling fordi dette naturligvis også har betydning for hvilke konsekvenser de ulike alternativene kan gi for framtidig utvikling.

Videre har oppdragsgiver ønsket å få en beskrivelse av prosessen og saksgangen fram til sak om vedtak om kommunestruktur blir lagt frem til behandling i kommunestyrene. Prosessen skal inkludere involvering av befolkningen, de folkevalgte og andre berørte parter der kommunene per i dag har samarbeidsrelasjoner.

Før vi kommer nærmere inn på temaer, problemstillinger og opplegg for gjennomføring av utredningen, vil vi først se på noen hovedtrekk ved kommunereformen og noen sentrale kjennetegn ved Sør-Helgelandregionen.

1.2 Om kommunereformen

1.2.1 Formål

Kommunereformen skal legge til rette for at flere kommuner slår seg sammen. Færre og større kommuner skal gi bedre kapasitet til å ivareta og videreutvikle lovpålagte oppgaver, gi bedre muligheter til å utvikle bærekraftige og gode lokalsamfunn, samt ivareta viktige frivillige oppgaver. Som et generelt prinsipp skal reformen legge grunnlaget for at alle kommuner kan løse sine lovpålagte oppgaver selv.

Regjeringen la våren 2014 frem meldingsdel om kommunereformen i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S). Her redegjør regjeringen for bakgrunn, formål, prosess og virkemidler for sin planlagte kommunereform. Kommunene har fått et utredningsansvar når det gjelder fremtidig

kommunestruktur. Alle landets kommuner er invitert til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner.

Regjeringen framhever følgende overordnede mål med kommunereformen:

- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Bærekraftig og robuste kommuner
- Styrket lokaldemokrati

1.2.2 Kriterier for god kommunestruktur

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) satte 3. januar 2014 ned et ekspertutvalg som skulle se på oppgaveløsning i kommunene. Utvalget fikk et todelt oppdrag og skulle først foreslå prinsipper og kriterier for en ny kommuneinndeling. Kriteriene skal i sum ivareta kommunens fire roller som demokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver¹ (jf. Tabell 1). Utvalgets neste oppgave var å vurdere behov for justeringer av kriterier fra delrapport 1 som grunnlag for overføring av nye oppgaver til kommunene. Disse vurderingene tok utgangspunkt i en gjennomgang av 10 eksempeloppgaver som det kunne være aktuelt å overføre til større og mer robuste kommuner. Utvalget har vurdert eksempler på oppgaver innen tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling. Sluttrapporten ble levert i desember 2014.²

Ekspertutvalget har gitt følgende tre anbefalinger for god kommunestruktur:

- ◆ Kommunene bør ha minst 15 000 til 20 000 innbyggere for å sikre god oppgaveløsning dersom kommunene i størst mulig grad skal kunne håndtere oppgavene uten behov for interkommunalt samarbeid. Regjeringen har ikke gitt absolutte krav om innbyggertall i forbindelse med reformen.
- ◆ Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder.
- ◆ Staten bør redusere detaljstyringen, og ordninger for politisk deltagelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske lokalpolitiske arenaer.

¹ <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/ekspertutvalg/delrapport-1/id751493/>

² <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/ekspertutvalg/sluttrapport/id751494/>

Tabell 1 Ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur

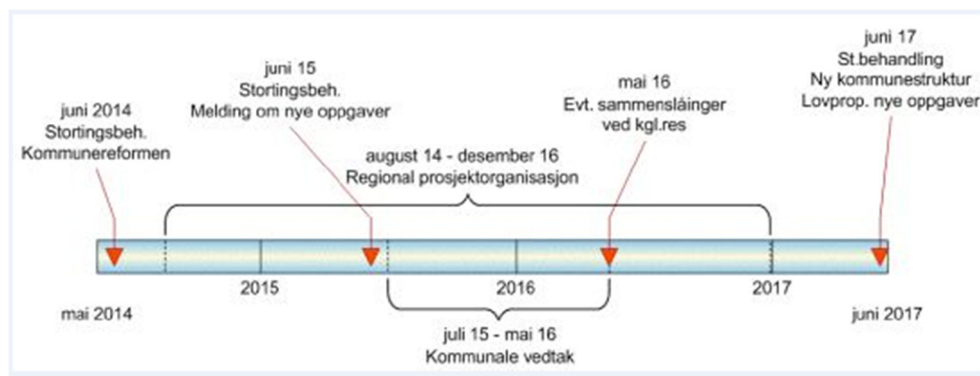
Samfunnsmessige hensyn	Kriterier	Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
TJENESTEYTING		SAMFUNNSUTVIKLING	
-Kvalitet i tjenestene -Effektiv bruk av samfunnets ressurser -Likeverdighet	-Tilstrekkelig kapasitet -Relevant kompetanse -Effektiv tjenesteproduksjon -Økonomisk soliditet -Valgfrihet -Statlig ramme-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

1.2.3 Tidsløp

Reformperioden er antatt å vare fram til 1. januar 2018, da det er forventet at nasjonale vedtak er fattet. Høsten 2014 startet regionale prosesser, og lokale og regionale prosesser må ta utgangspunkt i målene for reformen (som vist over). Målene og ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur skal gi et grunnlag for gode og grundige diskusjoner, vurderinger og vedtak lokalt.³ Innen utgangen av 2016 avsluttes de regionale prosessene. Kommunene må ha fattet vedtak i løpet av våren 2016.

Figuren under viser tidslinjen fra i år og fram til stortingsmeldingen legges fram for Stortinget våren 2017.

³ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/kampanjer/kommunereform/rammebetingelser.html?id=751062>



Figur 1 Tidslinje kommunereform fra mai 2014 til juni 2017 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet)

1.3 Nye oppgaver til større kommuner

Fredag 20. mars 2015 la Regjeringen fram stortingsmeldingen om nye oppgaver til større kommuner. Stortingsmeldingen inneholder en redegjørelse for prosesser som er satt i gang, og som berører ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene. Disse følger ikke nødvendigvis kommunereformens tidsløp. Videre inneholder meldingen forslag til overføring av oppgaver til kommunene i forbindelse med kommunereformen, samt tiltak for å redusere statlig styring. Stortingsmeldingen ble behandlet i Stortinget juni, og flertallet gikk i stor grad inn for regjeringens forslag. I tillegg til oppgavene som allerede var skissert i meldingen, pekte Stortinget på følgende områder som kan vurderes overført:

- ◆ Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til hvordan den kommunale og den statlige delen av NAV-tjenesten kan samordnes bedre.
- ◆ Stortinget mener det må vurderes økt kommunalt selvstyre innenfor skiltpolitikken som i dag ligger til Statens vegvesen. Stortinget mener også det må vurderes økt kommunalt selvstyre innenfor fastsetting av skrivemåte og navn innenfor adresse- og skiltprosjekt.
- ◆ Stortinget mener kommunenes mulighet for å utvide selvkostområdet innenfor vann, avløp og renovasjon gjennom et mer helhetlig miljøgebyr bør utredes. Selvkostprinsippet skal fortsatt ligge til grunn.
- ◆ Stortinget ber regjeringen vurdere å øke det kommunale ansvaret for finansiering av skole-skyss for grunnskoleelever.

Det er lagt noen førende prinsipper til grunn for oppgavefordelingen. Ved overføring av nye oppgaver til større kommuner vil rammestyring, både økonomisk og juridisk, ligge til grunn. Generalistkommunen skal være hovedmodellen for kommunesektoren. Det legges ikke opp til et system med oppgavedifferensiering avhengig av flere ulike innbyggerstørrelser, men det åpnes for at største kommunene kan overta noen flere oppgaver. Kommuner som er for små til å løse oppgaver på egen hånd, kan bli pålagt interkommunalt samarbeid med nabokommuner. Regjeringen varslet allerede i kommuneproposisjonen 2015 at de vil utrede en generell hjemmel som gir adgang til å pålegge interkommunalt samarbeid som en løsning hvor geografiske avstander gjør at kommuner ikke kan slå seg sammen. Utredningen vil også vurdere om det på forhånd kan angis særskilte tjenesteområder som vil kunne være aktuelle for pålagte samarbeid. Forslag til Stortinget kommer

våren 2017. Videre er det et prinsipp at individuelle rettigheter skal ligge fast og, at pengene skal følge oppgaven som overføres.

Som nevnt er det flere pågående prosesser som kan føre til overføring av oppgaver til kommunene, og som ikke nødvendigvis følger samme løp som kommunereformen. Disse er:

- ◆ Oppgave- og finansieringsansvaret i barnevernet
- ◆ Utredning av familieverntjenesten med sikte på overføring av ansvaret til kommunene
- ◆ Oppgaver på politiområdet
- ◆ Ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene for det offentlige vegnettet
- ◆ Stortingsmelding om primærhelsetjenesten
- ◆ Opptappingsplaner for henholdsvis rusfeltet og rehabiliteringsfeltet
- ◆ Finansieringsansvaret for pasienttransport
- ◆ Reformarbeidet knyttet til pleiepenger, hjelpestønad og omsorgslønn
- ◆ Forenkling av utmarksforvaltningen
- ◆ Utviklingsavtaler på planområdet
- ◆ Forenkling av plandelen i plan- og bygningsloven
- ◆ Konesjonsbehandling av mikro-, mini- og småkraftverk
- ◆ Endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag
- ◆ Vannscooterregelverket

Nye oppgaver som foreslås overført til kommunene dreier seg om tjenester og oppgaver knyttet til kommunes rolle som samfunns- og næringsutvikler. Tabell 2-Tabell 4 gir en oversikt over aktuelle oppgaver. I stortingsmeldingen legges det til grunn at større og mer robuste kommuner er en forutsetning for overføring av oppgavene. Disse oppgavene er: tannhelsetjenesten, rehabiliteringstjenester, basishjelpemidler, idrettsfunksjonell godkjenning av svømmeanlegg, tilskudd til frivilligsentraler, tilskudd til etablering i egen bolig og den personrettede delen av tilskudd til tilpasning av bolig, Notarius Publicus' vigslar, kompetanse til å utføre notarialforretninger, forvaltningsansvar for deler av regelverket for jakt og fiske og enkelte oppgaver etter forurensningsloven, tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket, utvalgte kulturlandskap i jordbruket, verdensarvområdene og til tiltak i beiteområder.

Videre skal varig tilrettelagt arbeid i skjermet sektor og ordinær bedrift utredes med sikte på overføring. I tillegg kan det iverksettes en forsøksordning der driftsansvaret for distriktpsikiatriske sentre overføres til noen forsøkskommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Det er igangsatt et arbeid for å se på hvilken rolle større kommuner kan ha i lokal nærings- og samfunnsutvikling. Dette vil bli sett i sammenheng med videreutviklingen av fylkeskommunenes rolle som samfunnsutvikler.

Tabell 2 Nye oppgaver. Tjenester og velferd

Oppgave	Nærmere om oppgaven
Tannhelse	Allmenntannhelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten og fylkeskommunens ansvar etter tannhelsetjenesteloven overføres til kommunene.
Rehabilitering	ørre kommuner kan få større ansvar for rehabiliteringstjenester som i dag ivaretas av spesialisthelsetjenesten. Hvilke oppgaver skal utredes nærmere, samt i hvilken form en slik ansvarsendring skal skje.
Basishjelpemidler	Basishjelpemidler utredes overført til kommunene. Det må defineres nærmere hvor grensen skal gå, samt utfordringer med lager og logistikk. Mer avanserte hjelpemidler vil fortsatt være et statlig ansvar.
Forsøk DPS (distriktpsykiatriske senter)	Opprette en forsøksordning med overføring av driftsansvar for DPS til kommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Formålet med forsøksordningen vil være å undersøke om et kommunalt ansvar for tjenesten kan bidra til et bedre og mer helhetlig tilbud til brukerne.
Boligtilskudd	Tilskudd til etablering og den personrettede delen av tilskudd til tilpassning innlemmes i rammetilskuddet til kommunene. I dag ligger denne oppgaven til Husbanken, og kommunene må søke midler her.
Varig tilrettelagt arbeid	Varig tilrettelagt arbeid (VTA) og enkeltplasseringer i ordinære virksomheter (VTO) kan overføres til kommunene – dette er tilbud om sysselsetting til personer som har små utsikter til ordinært arbeid.

Tabell 3 Nye oppgaver. Samfunnsutvikling

Oppgave	Nærmere om oppgaven
Tilskudd frivillighetssentraler	Ansvar for å gi tilskudd til frivillighetssentraler overføres til kommunene. Det er en forutsetning at kommunene overtar tilskuddsansvaret for de sentralene som ikke er kommunalt drevne også. Stortinget vedtok i juni at tilskuddet øremerkes.
Lokal nærings- og samfunnsutvikling	I denne omgang foreslås det ikke noen konkrete oppgaver som skal overføres. KMD viser til en rekke utredninger og evalueringer som er satt i gang av lokalt nærings- og samfunnsutviklingsarbeid. Når disse utredningene og et sammenstilt kunnskapsgrunnlag foreligger, vil det utgjøre et grunnlag for å vurdere om det er behov for å klargjøre og styrke kommunens rolle knyttet til lokal nærings- og samfunnsutvikling. Regjeringen vil følge opp dette spørsmålet i proposisjonen om nye oppgaver til større kommer som planlegges fremmet for Stortinget vårsesjonen 2017.
Tilskudd nærings- og miljøtiltak i skogbruk	Forvaltningen av tilskudd til veibygging og til drift med taubane kan overføres fra fylkesmannen til kommunen. Forutsetter større kommuner, kan bidra til et fagmiljø på skog i kommunene.
Tilskudd beite, jordbruk, verdensarv	◆ Forvaltningen av utvalgte kulturlandskap i jordbruket kan overføres fra fylkesmannen til kommunene. Må avvente gjennomgang av miljøvirkemidlene, som skal behandles i forbindelse med jordbruksoppgjøret i 2015. ◆ Forvaltningen av tilskudd til verdensarvområdene kan overføres fra fylkesmannen til kommunene. Må avvente gjennomgang av miljøvirkemidlene, som skal behandles i forbindelse med jordbruksoppgjøret i 2015.

	◆ Tilskudd til tiltak i beiteområder kan overføres til kommunene. Det kan være behov for samarbeid over kommunegrenser og fylkesgrenser for å sikre rasjonelle driftsopplegg. Må avvente gjennomgang av miljøvirkemidlene, som skal behandles i forbindelse med jordbruksoppkjøret i 2015.
Enkeltutslippstillatelser, forurensningslov	Kommunene får myndighet til å gi utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 når det gjelder grønnsaksvaskerier og til å behandle saker vedrørende støy fra motorsportbaner, skytebaner og vindmøller kan overføres til større kommuner.
Naturforvaltning	◆ For mindre verneområder som ligger i naturlig tilknytning til verneområder som i dag forvaltes av nasjonalpark-/verneområdestyrene, har styrene fått tilbud om å overta ansvaret også for disse områdene. Dersom kommunen eller styrene ikke ønsker denne myndigheten, kan myndigheten fortsatt ligge hos fylkesmannen. ◆ Fylkeskommunens myndighet etter innlandsfiskeforskriften § 2 tredje ledd kan overføres til større kommuner. ◆ Fylkeskommunens myndighet til å fastsette utvidet jakttid for enkelte fremmede/introduserte arter etter forskrift om jakt- og fangsttider og hvor det i liten grad er nødvendig å ta hensyn til regional utbredelse, kan overføres til større kommuner.

Tabell 4 Andre oppgaver

Oppgave	Nærmere om oppgaven
Vigselsrett for borgerlige vielser	Prøvingen av ekteskapsvilkår gjøres av skatteetaten. Derfor er det ikke noe i veien for at kommunene kan overta domstolenes vigselsmyndighet, betinger trolig heller ikke større kommuner enn det vi har i dag.
Notarialforretninger	Bekreftede underskrifter på dokumenter og bekreftede rett kopi
Godkjenning svømmeanlegg	Idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av svømmehaller overføres til kommunene. De fleste anleggstyper kan da godkjennes i kommunene med unntak av kunstisanlegg uten-dørs og innendørs og anlegg som har fått status som nasjonalanlegg.

I forhold til de største kommunene åpnes det for at disse kan overta videregående opplæring og kollektivtrafikk, inkludert TT-transport og skoleskyss. Det er ikke satt noen innbyggergrense for hva som defineres som de største kommunene, men to sentrale forutsetninger må være på plass:

- ◆ Kommunene må være i stand til å løse oppgavene på en god måte, herunder inneha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og utgjøre et geografisk funksjonelt område.
- ◆ Oppgaveløsningen i områdene utenfor storkommunene må kunne håndteres på en måte som sikrer likeverdig løsning av oppgavene. Befolkningsgrunnlag og geografiske avstander vil være sentrale faktorer i den sammenheng.

Stortinget presiserte i vedtaket i juni at dersom kommuner skal kunne overta videregående skoler, må dette skje gjennom søknad og i første omgang som en forsøksordning. For å overta oppgaver knyttet til kollektivtrafikk, TT-transport og skoleskyss, så forutsettes det samarbeid/partnerskap for å sikre et helhetlig tilbud i regionen.

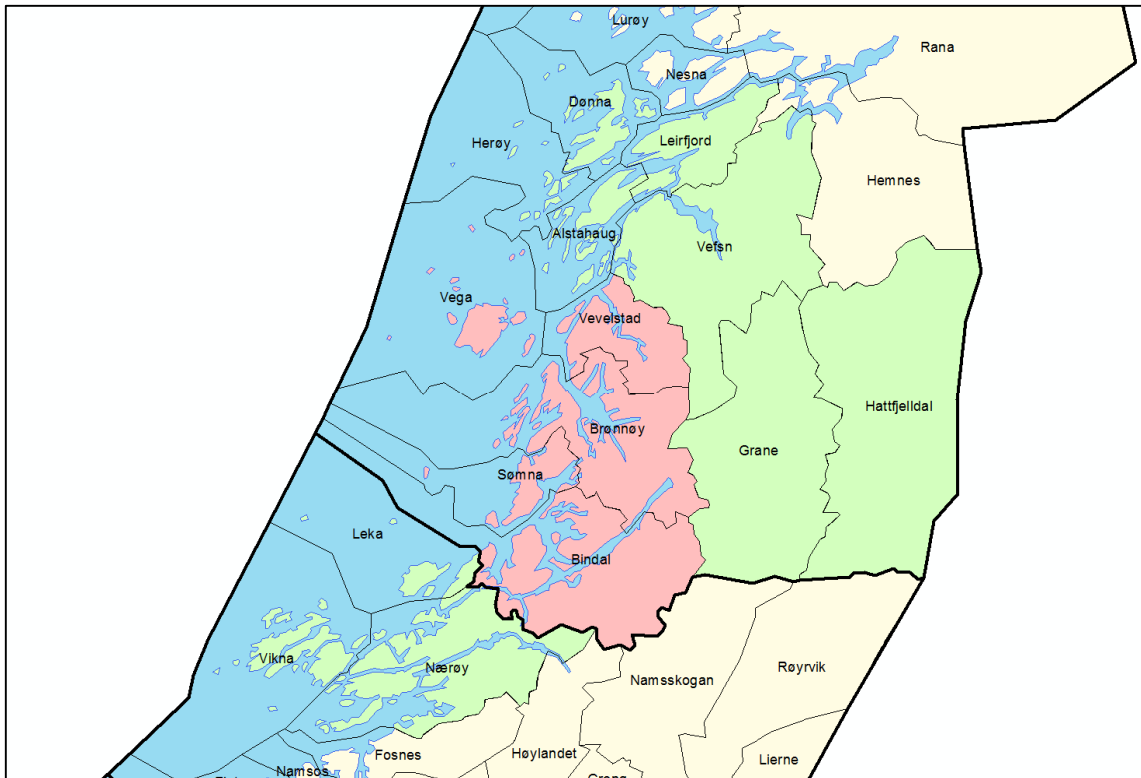
Stortinget åpner ikke for at de største kommunene, som får en bredere oppgaveportefølje enn øvrige kommuner, kan utgjøre egne fylker/regioner.

I behandlingen av oppgavemeldingen ba også Stortinget om at oppgaver til det regionale, folkevalgte nivået legges fram for Stortinget i en stortingsmelding våren 2016. Flertallet på Stortinget peker på at følgende oppgaver kan vurderes overført til det regionale folkevalgte nivået:

- ◆ Vurdering av fylkesveiene etter forvaltningsreformen i 2010. Større veger med sterke næringsinteresser kan vurderes overført til staten som en del av denne vurderingen.
- ◆ Landbruksoppgaver som det ikke er naturlig å legge til kommunene.
- ◆ Klima- og miljøoppgaver det ikke er naturlig å legge til kommunene.
- ◆ Styrking av de regionale forskningsfondene.
- ◆ Fordeling av relevante prosjektmidler.
- ◆ Oppgaver på integreringsområde som i dag ligger hos IMDI og som bør flyttes nærmere innbyggerne.
- ◆ Ny ansvarsfordeling og finansiering mellom stat, regioner og kommuner på kultur- og kulturminneområdet, herunder en vurdering av riksantikvarens rolle og ansvar.
- ◆ Vurdere å avvikle sentral godkjenning av regional planstrategi og overlate bestemmelsen til det regionale selvstyret.

1.4 Kort om kommunene

Sør-Helgeland ligger sør i Nordland fylke og omfatter kystkommunene Bindal (1 482 innbyggere), Sømna (2063 innbyggere), Brønnøy (7934 innbyggere), Vega (1225 innbyggere) og Vevelstad med 510 innbyggere. Samlet sett bor det 13214 innbyggere i regionen per 1.1.2015. Hovedfartsåren gjennom regionen er fylkesvei 17 som også kalles Kystriksveien mellom Steinkjer og Bodø. Med to ferjesamband tar det ca. 2-2,5 time å kjøre strekningen Bindal-Vevelstad langs fylkesvei 17. Vevelstad er tilknyttet nabokommunen Alstahaug i nord med enda et ferjesamband. Brønnøysund har kortbaneflyplass.



Figur 2 Kart over kommuner på Sør-Helgeland og omkringliggende kommuner som inngår i utredningen.

Øykommunen Vega er den eneste kommunen i regionen som ikke er direkte er tilknyttet Fylkesvei 17. Vega er tilknyttet nabokommunen Brønnøy via et ferjesamband til Horn og via hurtigbåt til Brønnøysund. Disse forbindelsene tar henholdsvis 45 og 35 minutter. I tillegg har Vega daglig hurtigbåtanløp mot Sandnessjøen og øyene utenfor, samt ferje til Tjøtta.

Ellers er regionen knyttet til E6 via RV 76 gjennom Brønnøy kommune. Bindal kommune i sør er tilknyttet E6 via Grong i Nord-Trøndelag.

Ytre Namdal regionråd – Kystgruppen omfatter Nærøy, Vikna og Leka. Dette er tre kystkommuner i Nord-Trøndelag, hvor både Nærøy og Vikna har kommunegrense mot Bindal i nord. Leka hadde per 1.1.2015 574 innbyggere, Vikna 4363 innbyggere og Nærøy 5081 innbyggere. Til sammen har disse kommunene 10018 innbyggere. Leka er knyttet til hovedveinettet med fylkesvei 771 og fergestrekningen Skei-Gutvik. Nærøy er knyttet til E6 ved Gartland nord for Grong, eller via Asp nord for Steinkjer. Fra Asp kan man følge R17 til Namsos. Derfra kan man følge R17 eller R769. Vikna er en øykommune med mange øyer vest for Nærøy. Det er bosetting på de største øyene, og disse er, med unntak av Borgan, knyttet sammen med bruer.

HALD-kommunene Herøy (1737 innbyggere), Dønna (1407 innbyggere), Alstahaug (7454 innbyggere og Leirfjord (2188 innbyggere) inngår sammen med Vefsn (13352) i Helgeland regionråd. Herøy og Dønna er øykommuner som består av mange øyer. De største øyene på Herøy er Nord-Herøy, Sør-Herøy, Tenna, Indre Øksningan, Ytre Øksningan, Staulen og Seløy. Disse er knyttet sammen med bruer. I sør ligger Husvær og Brasøy som har ferjeforbindelse med Herøy og Alstahaug. Kommunen har ferjeforbindelse til Søvik i Alstahaug og bruforbindelse til Dønna. Bruforbindelsen til Dønna kom i 1999.

I Dønna kommune er det bosetting på øyene Dønna, Løkta og Vandve. Dønna er hovedøya, hvor kommunens administrasjonssenter Solfjellsjøen ligger. Dønna har fergeforbindelse til fastlandet Sandnessjøen. I tillegg anløpes Bjørn på Dønna daglig av hurtigbåt på veg til og fra Bodø/Nesna og Sandnessjøen. Løkta anløpes av ferje fra Sandnessjøen/Bjørn, mens Vandve anløpes av bilfør-ende hurtigbåt fra Solfjellsjøen.

I Alstahaug kommune har Sandnessjøen daglige anløp av Hurtigruten. Kommunen har egen kortbaneflyplass på Stokka. Kystriksveien går gjennom kommunen, og Helgelandsbrua forbinder Sandnessjøen med fastlandet i nord, og veiforbindelsen går videre mot Mosjøen og til E6. Helgelandsbrua forbinder Alstahaug og Leirfjord kommuner. Leirfjord har tilknytning til E6 og jernba-
nen i Mosjøen, som er kommunesenteret i Vefsn. Mosjøen og har også kortbaneflyplass.

Innlandskommunene Grane med 1458 innbyggere og Hattfjelldal med 1533 innbyggere tilhører Indre Helgeland Regionråd, hvor Vefsn tidligere også var med. Grane grenser til Vefsn i nord, og E6 og Nordlandsbanen går også gjennom kommunen. Hattfjelldal grenser til Grane og Vefsn i vest. Avstanden mellom kommunesenteret i Hattfjelldal til Grane er ca. 3,4 mil mens avstanden til Mosjøen via Grane er ca. 7,5 mil. Hattfjelldal har også forbindelse i retning Hemnes og Rana via Fv 806.

1.5 Utredningsalternativer

Utredningen omfatter totalt 15 kommuner. Med så mange kommuner er det klart at det potensielt sett kan være mange aktuelle alternativer. I forbindelse med oppstartsmøtet 6. januar 2015, hvor både styringsgruppe og arbeidsgruppe var til stede, ble det enighet om å se på fire alternativer. I begynnelsen av februar ble det ut fra lokale innspill, foretatt justeringer slik at man endte opp med fem alternativer som skal utredes. Disse går fram av Tabell 5 nedenfor.

Tabell 5 Kommunesammenslåingsalternativer som inngår i utredningen.

Alternativ 1		Alternativ 2		Alternativ 3		Alternativ 4		Alternativ 5	
Sør-Helgeland		Bindal mot sør		Mot HALD		Sør-Helgeland, HALD og Vefsn, Grane og Hattfjelldal		Bindal, Sømna og Brønnøy mot Sør	
Bindal	1 503	Bindal	1 503	Sømna	2 047	Bindal	1 503	Bindal	1 503
Sømna	2 047	Vikna	4 321	Brønnøy	7 897	Sømna	2 047	Sømna	2 047
Brønnøy	7 897	Nærøy	5 064	Vega	1 223	Brønnøy	7 897	Brønnøy	7 897
Vega	1 223	Leka	556	Vevelstad	495	Vega	1 223	Vikna	4 321
Vevelstad	495			Herøy	1 733	Vevelstad	495	Nærøy	5 064
				Alstahaug	7 394	Herøy	1 733	Leka	556
				Leirfjord	2 188	Alstahaug	7 394		
				Vefsn	13 286	Leirfjord	2 188		
				Dønna	1 420	Vefsn	13 286		
						Grane	1 465		
						Hattfjelldal	1 500		
						Dønna	1 420		
Sum	13 165	Sum	11 444	Sum	37 683	Sum	42 151	Sum	21 388

1.6 Temaer og problemstillinger

En kommunesammenslåing kan påvirke kommunenes evne og muligheter til å ivareta ulike oppgaver og funksjoner. I tilbudsgrunnlaget er det lagt til grunn at utredningen skal utrede økonomiske og tjenestemessige konsekvenser av alternative kommunestrukturmodeller i regionen. I tillegg har vi sett nærmere på mulige effekter knyttet til demokrati og samfunnsutvikling fordi dette naturligvis også har betydning for hvilke konsekvenser de ulike alternativene kan gi for framtidig utvikling. Utviklingen når det gjelder befolknings- og næringsutvikling har stor betydning for utviklingen når det gjelder både økonomi og tjenesteproduksjon, og dermed også hvilke utfordringer kommunene står overfor når det gjelder framtidig samfunnsutviklingsarbeid.

Vi har derfor i utredningsarbeidet innledningsvis foretatt en gjennomgang av ulike utviklingstrekk knyttet til befolkningsutvikling, næringsutvikling og pendling. Dette er sentral bakgrunnsinformasjon som er av relevans for å vurdere konsekvenser knyttet til ulike oppgaver og funksjoner som kommunene har ansvar for å ivareta. I det følgende vil vi foreta en nærmere gjennomgang av aktuelle temaer og problemstillinger som er aktuelle for kommunestrukturutredningen.

1.6.1 Befolknings- og næringsutvikling

Befolkningsutviklingen er en grunnleggende faktor for å forstå utviklingstrekk og utfordringer i norske kommuner. Det har vært sterk befolkningsvekst i Norge de senere årene, men ikke alle kommuner har tatt del i denne veksten. Mange kommuner har også hatt nedgang i folketallet, noe som bidrar til å stille dem overfor ulike utfordringer. Det er klart at befolkningsutviklingen i kommunene er avhengig av næringsutviklingen og tilgangen på arbeidsplasser. Dette er igjen avhengig av hvor attraktive kommunene klarer å framstå for næringsutvikling, tilflytting og besøk. Her er det også en del strukturelle faktorer som spiller inn, og som har betydning for kommunenes muligheter til å påvirke framtidig utvikling.

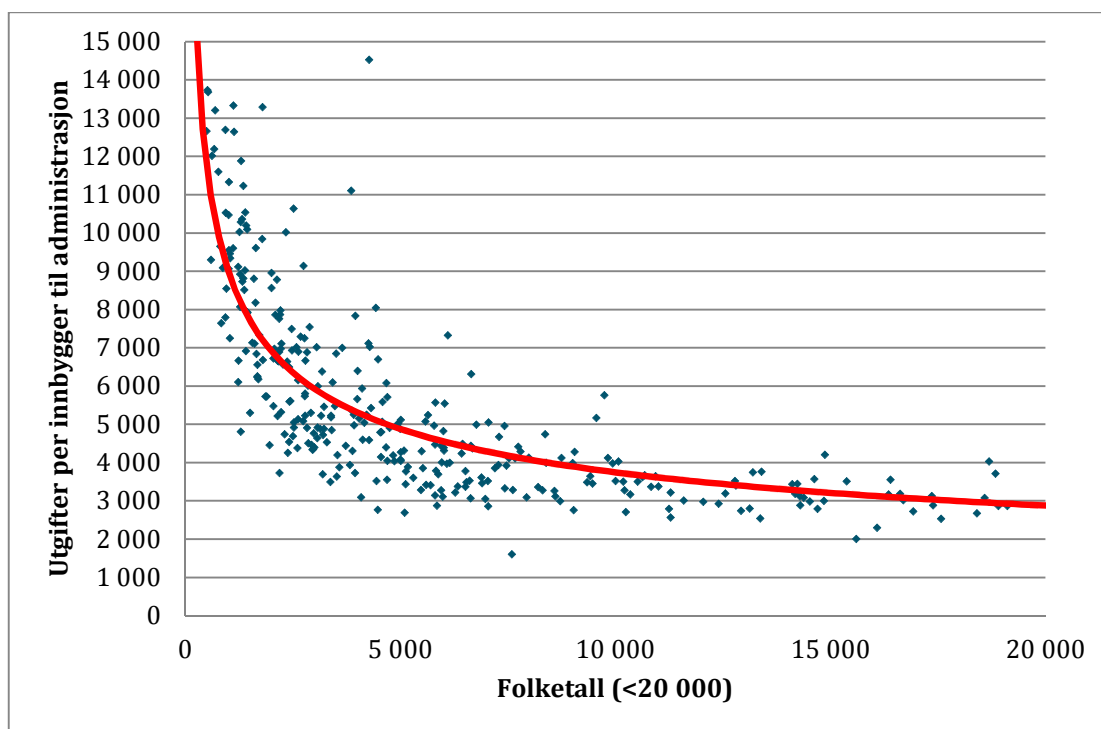
Problemstillinger vi har valgt å fokusere på er som følger:

- ◆ Hvordan har befolkningsutviklingen vært i kommunene de siste årene?
- ◆ Hva slags utvikling viser befolkningsframskrivingene?
- ◆ Hvordan har arbeidsplassutviklingen vært, og hvordan har utviklingen i ulike bransjer påvirket sysselsettingen?
- ◆ Hvordan er pendlingsmønsteret mellom kommunene, og hvilke områder framstår som naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner?
- ◆ Hvordan påvirker ulike strukturelle faktorer befolkningsutviklingen?
- ◆ Hvilke muligheter og utfordringer innebærer befolkningsendringene for kommunene, og hva kreves for å påvirke disse endringene?

1.6.2 Økonomiske konsekvenser

Det har vært gjennomført relativt mange undersøkelser, både i Norge og andre land, som viser at kommunale kostnader pr. innbygger minker ved økende kommunestørrelse, og at det er de minste kommunene som har høyest kostnader (se f.eks. Langøren et al. 2002). Bedre utnyttelse av stor-driftsfordeler kan gi mer kostnadseffektive kommuner, og ressurser kan overføres fra administrasjon til tjenesteyting. For enkelte kommuner kan de potensielle innsparingene ved å slå seg sammen med nabokommuner, være betydelige.

Dette er også dokumentert i nyere utredninger av potensielle kommunesammenslåinger og erfaringer med eksisterende kommunesammenslåinger (f.eks. Brandtzæg 2009, Brandtzæg et al. 2010 og Brandtzæg et al. 2011). Dette gjelder spesielt i forhold til administrasjon. I figur 3 viser vi sammenhengen mellom administrasjonsutgifter pr. innbygger og kommunestørrelse for hele landet. De minste kommunene har klart høyere utgifter pr. innbygger, noe som viser at det isolert sett er et innsparingspotensial ved sammenslåing av små kommuner.



Figur 3 Utgifter pr. innbygger til administrasjon i norske kommuner under 20 000 innbyggere. Kilde: KOSTRA 2013.

Det er liten diskusjon om at det er relativt omfattende stordriftsfordeler i administrasjonen opp til en kommunestørrelse på rundt 5000 innbyggere, men figuren viser at det er visse stordriftsgevinster også opp til en kommunestørrelse på 15-20000 innbyggere. Når det gjelder de enkelte tjenestekområdene, kan det se ut som om det er relativt omfattende stordriftsgevinster i teknisk sektor og i noen grad også innenfor helsetjenester (Grefsrud & Hagen 2003). Når det gjelder grunnskoler, barnehager og pleie- og omsorgstjenester synes ikke ulike kartlegginger å gi noe entydig resultat. Ifølge Brandtzæg (2009) er erfaringene fra de siste frivillige kommunesammenslåingene i Norge at større førstelinjetjenester som skoler, barnehager og sykehjem i stor grad forblir lokalisert som før sammenslåingen. For innbyggerne er det viktig med lett tilgang til disse tjenestene, og potensialet til å hente ut stordriftsgevinster som følge av sammenslåing, synes her derfor å være begrenset. I de frivillige sammenslåingene ser vi også eksempler på at disse basistjenester er styrket som følge av at man har frigitt ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon.

Ved frivillige kommunesammenslåinger kan det lokale incitamentet til å slå seg sammen være avhengig av hvorvidt det blir en samlet økonomisk gevinst som vil komme de sammenslåtte kommunene til gode. Hvordan inntektssystemet fungerer ved en sammenslåing vil her være en viktig faktor. Pr i dag er regelen at kommuner som slår seg sammen, vil få kompensert inntektsbortfall i 15-

20 år i form av et inndelingstilskudd⁴. Eventuelle effektiviseringsgevinster på utgiftssiden i perioden for inndelingstilskuddet, vil derfor en sammenslått kommune beholde fullt ut.

Regjeringen har i forbindelse med kommunereformen laget et opplegg for finansiering av engangskostnader ved kommunesammenslåinger, og reformstøtte. Støttet til engangskostnader baserer seg på innbyggertall og hvor mange kommuner som slår seg sammen, mens størrelsen på reformstøtten bestemmes av hvor mange innbyggere den nye kommunen får.

Tabell 2 Oversikt over engangskostnader ved kommunesammenslåinger. I 1000 kroner.

Antall kommuner og innbyggere i sammenslåingen	0 – 19 999 innbyggere	20 – 49 999 innbyggere	50 – 99 999 innbyggerne	Over 100 000 innbyggere
2 kommuner	20 000	25 000	30 000	35 000
3 kommuner	30 000	35 000	40 000	45 000
4 kommuner	40 000	45 000	50 000	55 000
5 eller flere kommuner	50 000	55 000	60 000	65 000

Engangsstøtten er ment å dekke kostnader kommunene har ved sammenslåingen etter at vedtak om sammenslåing er gjort. Eksempel på slike kostnader er prosjektleder, drift av folkevalgt nemnd, frikjøp av tillitsvalgte, harmonisering av IKT også videre.

Tabell 3 Oversikt over reformstøtte ved kommunesammenslåinger. I 1000 kroner.

Antall innbyggere i sammenslåingen	Reformstøtte
0 – 14 999 innbyggere	5 000
15 – 29 999 innbyggere	20 000
30 – 49 999 innbyggere	25 000
Over 50 000 innbyggere	30 000

Reformstøtten vil bli utbetalt på sammenslåingstidspunktet, og det er ikke knyttet noen betingelser til disse midlene. Det betyr at den nye kommunen kan bruke midlene til det den måtte ønske.

1.6.3 Konkretisering av problemstillinger

Når det gjelder økonomiske konsekvenser av aktuelle strukturalternativer, har følgende problemstillinger blitt lagt til grunn for utredningen:

- ◆ Hvordan er status i kommunene når det gjelder økonomiske nøkkeltall?
- ◆ Hvordan vil rammeoverføringene påvirkes av en kommunesammenslåing?
- ◆ Hvilken engangsstøtte og reformstøtte vil de ulike strukturalternativene motta fra staten?
- ◆ Hva er innsparingspotensialet i forhold til administrasjonsutgiftene?
- ◆ Hva er innsparingspotensialet på ulike tjenesteområder?

⁴ Ved behandlingen av kommuneproposisjonen for 2011 gav et flertall i kommunal- og forvaltningskomitéen mandat til Regjeringen om å vurdere en forlengelse av perioden for inndelingstilskuddet til 15+5 i stedet for 10+5 år. Det ble senere vedtatt.

- ◆ Hvilke utfordringer og inntektspotensial vil man ha i forhold til eiendomsskatt?
- ◆ Hvordan vil framtidige, planlagte investeringsoppgaver kunne påvirke gjeldssituasjonen?

Problemstillingene som er skissert over, vil være sentrale som grunnlag for å kunne besvare de overordnede problemstillingene knyttet til økonomiske konsekvenser av en sammenslåing. I tillegg vil det være aktuelt å komme inn på spørsmål rundt konsesjonskraft, siden flere av kommunene på Helgeland har inntekter fra salg av konsesjonskraft. En kommunesammenslåing av «riktige» kommuner vil her i utgangspunktet resultere i at større inntekter fra konsesjonskraftsalg blir værende igjen i regionen/den sammenslåtte kommunen mot at fylkeskommunens inntekter blir tilsvarende redusert.

1.7 Tjenestemessige konsekvenser

1.7.1 Kunnskapsstatus og utfordringer

Tjenesteproduksjon kan beskrives langs ulike dimensjoner; blant annet ut fra effektivitet, hvor godt tjenestene er tilpasset innbyggernes ønsker og behov, samt hvilken målbar kvalitet det er på tjenestene. Innbyggerne sine økte forventninger og nye statlige krav fører til et stadig økende behov for kompetanse og kvalifikasjoner i kommunene. Kvalitet på tjenestene er et viktig tema ved vurdering av kommunestruktur og interkommunalt samarbeid. Innbyggerne har forventninger om et noenlunde likeverdig tjenestetilbud uansett hvor i landet de bor og i hvilken kommune de bor.

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

Som vi var inne på i forutgående avsnitt, kan en kommunesammenslåing tenkes å ha ulike virkninger for det kommunale tjenestetilbudet. Det kan for eksempel tenkes at tjenestene blir bedre fordi en større kommune har mer ressurser og dermed mulighet for å bygge opp et større og bedre fagmiljø. På den andre siden kan en mindre kommune ha bedre kjennskap til lokalmiljøet og være mer fleksibel og tilpasningsdyktig, slik at en kan forvente mer tilfredshet i små kommuner. Det kan også være at det ikke er noen forskjeller, eller at mindre kommuner har bedre tjenestetilbud på noen områder, mens større kommuner har bedre tjenestetilbud på andre områder. Christianesenutvalget (NOU 1992: 15) pekte på at det er smådriftsulemper i kommunal administrasjon for de minste kommunene, og at en sammenslåing til større enheter gir muligheter for å flytte ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon. Dette har vi sett konkrete eksempler på i forbindelser med de siste frivillige kommunesammenslåingene som er gjennomført (Brandtzæg 2009).

Hovedutfordringene for mindre kommuner synes å være knyttet til å ha tilstrekkelig bredde og dybde i tjenestetilbudet, og å ha ansatte med riktig kompetanse og en kostnadseffektiv organisasjon (Grefsrud & Hagen 2003). Barnevern er for eksempel et tjenesteområde der små kommuner ikke har maktet å etablere et tilfredsstillende fagmiljø og tjenestetilbud på egen hånd (Brandtzæg 2006 a,b, 2009). Samtidig kan små kommuner ha fordeler av at forholdene er oversiktlige og at det er relativt nære relasjoner mellom kommunen og innbyggerne. Dette gir muligheter for økt fleksibilitet i oppgavehåndteringen.

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

1.7.2 Konkretisering av problemstillinger

Som grunnlag for å vurdere fordeler og ulemper med kommunesammenslåing, vil spørsmål om hvorvidt effektene er positive eller negative i forhold til kommunal tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse stå sentralt. Dette er et stort og komplekst område som omfatter mange problemstillinger. I forbindelse med utredningsarbeidet i Sør-Helgeland har vi lagt følgende problemstillinger til grunn:

- ◆ Hva er sterke og svake sider ved eksisterende tjenesteproduksjon sett i forhold til tjenesteproduksjonen etter en eventuell kommunesammenslåing?
- ◆ Hvilke utfordringer står kommunene overfor når det gjelder framtidig tjenesteproduksjon?
- ◆ Hva slags betydning kan en kommunesammenslåing ha med tanke på å møte både dagens og framtidige utfordringer knyttet til kommunal tjenesteproduksjon?
- ◆ Er kommunene i stand til å påta seg eventuelt nye oppgaver fra regionalt og statlig nivå?
- ◆ Hvilke utfordringer har man i dag i forhold til kompetanse, spesialisering og rekruttering, og vil en eventuell kommunesammenslåing påvirke dette positivt eller negativt?
- ◆ Vil en eventuell kommunesammenslåing påvirke dybde og bredde i tjenestetilbudet, og eventuelt på hvilken måte?
- ◆ I hvilken grad og på hvilken måte kan en kommunesammenslåing påvirke kompetanse og kvalitet i saksbehandlingen?
- ◆ I hvilken grad og på hvilken måte kan en kommunesammenslåing påvirke eventuelle habilitetsutfordringer?
- ◆ Hva vil etablering av en større kommune ha å si for innbyggernes tilgjengelighet til de ulike tjenestene?
- ◆ Hva finnes av interkommunalt tjenestesamarbeid og hvordan vil en eventuell kommunesammenslåing påvirke disse?
- ◆ Hvilke prinsipper kan legges til grunn for organisering/lokalisering av administrasjon og tjenestetilbud etter en sammenslåing?
- ◆ Vil tilgangen til tjenestene endre seg for innbyggerne ved en kommunesammenslåing?

Noen av problemstillingene som er skissert over, vil også bli relatert til økonomiske analyser på ulike tjenesteområder. Interkommunalt samarbeid kan være et alternativ til kommunesammenslåing for å kunne ivareta oppgaver på en tilfredsstillende måte. Det er imidlertid grenser for hvor omfattende et interkommunalt samarbeid kan være før samarbeidsulempene blir for store. Status og utfordringer knyttet til eksisterende interkommunalt tjenestesamarbeid vil derfor være av interesse å kartlegge. NIVI Analyse har våren 2014 publiserte en oppdatert status på interkommunalt samarbeid i Nordland (Vinsand og Langset 2014), og vi har tatt utgangspunkt i denne for å kartlegge interkommunale samarbeid.

1.7.3 Demokrati

Det er viktig at kommunestrukturen er slik innrettet at hensynet til demokrati og deltagelse blir ivaretatt. Et levende lokaldemokrati er grunnsteinen i folkestyret og en forutsetning for tillit og legitimitet til folkestyret på nasjonalt nivå. Ekspertutvalget viser til at demokrati også handler om å skape arenaer for deltakelse og meningsytring *mellom* valg. I tillegg til det representative demokratiet vil derfor tilrettelegging av deltakelsesformer som omfatter politisk diskusjon, inngå i kommunenes rolle som skaper av en demokratisk arena. For å oppnå dette, forutsettes et aktivt lokalt organisasjonsliv, så vel som en oppegående lokal presse.

Nyere former for deltakelse er kommunal tilrettelegging for brukermedvirkning og brukerstyring. I tillegg til dette utgjør de mer spontane formene for deltakelse, som underskriftsaksjoner, relasjonsspleiing av mediasamfunnet, direkte aksjoner, digitale sosiale nettverk, partnerskap, ulik grad av profesjonell kontakt og henvendelser til politikerne, også en viktig del av den lokale politiske arenaen.

Kriterier som kan legges til grunn for å beskrive hva som er et godt lokaldemokrati, er, i henhold til ekspertutvalget, bl.a. nærhet, innbyggernes engasjement og deltagelse, politisk handlingsrom og reell påvirkningskraft på samfunnsutviklingen. I den forbindelse legges det også til grunn at det drives statlig rammestyring (til forskjell fra detaljstyring) og at kommunene har en bred oppgaveportefølje. Følgende spørsmål kan være aktuelle i forbindelse med utredningsarbeidet:

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

1.7.4 Samfunnsutvikling

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

Kommunenes rolle som samfunnsutvikler dreier seg om langsiktig arealbruk og utbyggingsmønstre, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse i videste forstand.

Rollen favner videre enn de oppgavene en kommune er pålagt å utføre gjennom lover og forskrifter, og er i stor grad basert på samarbeid med og mobilisering av aktører i og utenfor egen kommune. Det er lagt til rette for satsing på kommunens utviklingsrolle gjennom flere statlige programmer og prosjekter de senere årene.

En viktig målsetting med kommunesammenslåing er få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større og viktigere rolle som både lokal og regional samfunnsutvikler. Dette er bl.a. avhengig av kommunenes evne til å drive god og effektiv planlegging og muligheter for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette forutsetter også at kommunene har tilstrekkelig kompetanse og ressurser både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, miljøvern, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap. Utfordringene i kommunene kan være svært ulike, f.eks. avhengig av om en snakker om vekstkommuner eller fraflyttingskommuner.

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

En annen fordel ved større kommuner kan være at man står sterkere posisjonert overfor omverden, f.eks. når det gjelder muligheter til å skaffe til seg utviklingsmidler, trekke til seg nye virksomheter (både offentlige og private) og delta i samarbeids- og utviklingsprosjekt både nasjonalt og internasjonalt. Man står sterkere dersom en kan tale til omverden med én felles røst istedenfor å krangle seg imellom. Kommuner som har slått seg sammen de senere årene, har erfart positive synergier av å snakke med én stemme overfor omverdenen.

Når det gjelder samfunnsutvikling, har vi valgt å fokusere på følgende problemstillinger?

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

1.7.5 Samlet vurdering av fordeler og ulemper

Hovedformålet med utredningen er å fremskaffe et godt nok grunnlag til å kunne fatte vedtak om hvilke alternativ det vil være aktuelt å gå videre med en i en eventuell videre prosess. Vi vil derfor avslutningsvis, med utgangspunkt gjennomgangen av temaer, problemstillinger og spørsmål som er beskrevet i det foregående, foreta en samlet vurdering av fordeler og ulemper knyttet til en eventuell kommunesammenslåing. Det er mange faktorer som kan spille inn i vurderingene om hvorvidt en kommunesammenslåing er hensiktsmessig eller ikke, og en helhetlig og samlet vurdering av fordeler og ulemper vil være viktig som grunnlag for de beslutninger som skal fattes.

1.7.6 Prosess fram mot vedtak

Som nevnt innledningsvis, skal også utredningsarbeidet omfatte en beskrivelse av prosessen og saksgangen fram til sak om vedtak om kommunestruktur blir lagt frem til behandling i kommunestyrene. Prosessen skal inkludere involvering av befolkningen, de folkevalgte og andre berørte parter der kommunene per i dag har samarbeidsrelasjoner.

Regjeringen har i sitt arbeid med kommunereformen lagt til grunn at kommunene skal gjøre kommunale vedtak om kommunestruktur fra juli 2015 til mai 2016 (jf. Figur 1).

Kommunene på Sør-Helgeland skal behandle utredningen og videre prosess høsten 2015. Vi vil i vårt prosessforslag derfor legge opp til at endelig vedtak om framtidig kommunestruktur gjøres i kommunene på Sør-Helgeland våren 2016. I dette arbeidet vil vi bl.a. bygge videre på de erfaringer man har tidligere frivillige sammenslåingsprosesser (Sunde og Brandtzæg 2006, Brandtzæg 2014 a,b).

1.8 Metode og gjennomføring

Utredningen omfatter ulike problemstillinger som krever ulike typer data og ulike metodiske innfallsvinkler. Som grunnlag for å beskrive en del sentrale utviklingstrekk for kommunene knyttet til befolkningsutvikling, næringsutvikling, pendling og tjenesteproduksjon, har vi tatt utgangspunkt i eksisterende statistikk. I forbindelse med gjennomføring av årlige næringsanalyser for kommuner, regioner og fylker (bl.a. NHOs nærings-NM), har Telemarksforsking gjennom flere år sammenstilt et bredt spekter av data på kommunenivå som grunnlag for endringsanalyser. Vi har benyttet disse dataene som grunnlag for å si noe om utviklingen i kommunene i kap. 2.

I tillegg til bruk av eksisterende statistikk, har vi gjennomført intervjuer i de fem Sør-Helgelandskommunene for å få nærmere oversikt over utviklingstrekk og utfordringer som kommunene står overfor. Vi har intervjuet rådmann, administrative ledere, ordfører, varaordfører og leder for opposisjonen i de fem Sør-Helgelandskommunene. I alt er det gjennomført 22 intervjuer, og flesteparten av disse er gjennomført som gruppeintervjuer. Alle intervjuene er gjennomført for å få mer inngående kjennskap til status og utfordringer knyttet til økonomi, tjenesteproduksjon, demokrati, forvaltning og samfunnsutvikling.

I etterkant av intervjuene er det gjennomført en spørreundersøkelse som er sendt til kommunestyrerepresentanter, alle kommunalt ansatte med lederansvar og alle tillitsvalgte i de fem kommunene. Det ble sendt ut spørreskjema til 171 respondenter, og av disse var det 120 som svarte på

undersøkelsen. Dette innebærer en svarprosent på 70. Svarprosenten er høy i de fleste kommunene. Med unntak av Vevelstad, som skiller seg ut med en svarprosent på 48, varierer svarprosenten fra 67 prosent i Brønnøy til 81 prosent i Bindal. Selv om svarprosenten varierer noe mellom kommunene, gir undersøkelsen likevel et godt inntrykk av synspunkter på utfordringer i kommunene, mulige gevinster med kommunesammenslåing og fordeler og ulemper med ulike kommunestrukturalternativer.

Som del av utredningsarbeidet er det også gjennomført en egen innbyggerundersøkelse som omfatter alle innbyggere som er 18 og eldre. Målet har vært å få bedre oversikt over hvordan innbyggerne i de fem Sør-Helgelandskommunene vurderer status og utfordringer i dagens kommuner, og hvordan de ser på aktuelle kommunestrukturalternativer i en tidlig fase av prosessen.

Telemarksforskning har hatt ansvaret for utforming av undersøkelsen og gjennomføring av analyser, mens Norstat har hatt ansvar for datainnsamling. Totalt er det gjennomført intervjuer med 833 personer i de fem kommunene. Datainnsamlingen ble foretatt i løpet av siste halvdel av mai 2015. Tabell 6 gir oversikt over antall innbyggere i målgruppen for undersøkelsen, antall svar og andel svar i prosent. Flere av kommunene er små i innbyggertall, og i de minste kommunene har det vært en målsetning å få inn så mange svar som mulig. Her det ringt til alle som har vært tilgjengelige på telefon, og som har hatt anledning til å svare. Ellers har det vært en målsetning å hente inn 200 svar fra kommunene. Det er hentet inn 300 svar fra Brønnøy, fordi kommunen har en god del flere innbyggere enn de andre kommunene. I forbindelse med analyser og presentasjon av data er svarene vektet i forhold til den reelle fordeling av alder og kjønn i målgruppen, slik at dataene skal gi en best mulig representativt bilde for den enkelte kommune.

Tabell 6 Oversikt over antall innbyggere i målgruppen for undersøkelsen, antall svar og andel svar i prosent.

	Antall innbyggere 18 år og eldre	Antall svar	Andel svar (prosent)
Vevelstad	410	50	12,2
Vega	987	116	11,8
Brønnøy	6096	300	4,9
Sømna	1622	200	12,3
Bindal	1203	167	13,9

Alle spørreundersøkelser vil være heftet med en del usikkerhet. Tabell 7 viser en oversikt over statistiske feilmarginer for ulike utvalgsstørrelser gitt at man har et representativt utvalg. Feilmarginene tilsier at man med 95 prosent sikkerhet kan si at det aktuelle utvalgsresultatet ligger innenfor de angitte feilmarginene. Med et utvalg på 200 enheter og et utvalgsresultat på 5 prosent, vil f.eks. feilmarginen være +/- 3,1 prosent. Vi ser også at feilmarginene øker jo nærmere utvalgsresultatet ligger 50 %. Dersom feilmarginen skal halveres, må størrelsen på utvalget firedobles. Det ville ikke vært mulig gjennom telefonintervju i dette tilfellet. Som nevnt er det gjennomført intervjuer med alle innbyggere som er 18 år og eldre i Vevelstad, Vega og Bindal som det har vært mulig å få tak på telefon, og som har hatt anledning til å svare. Det kunne vært ønskelig med flere svar fra disse kommunene, men i og med at en relativt stor andel av innbyggerne er intervjuet, bidrar det likevel til å styrke dataenes pålitelighet.

Tabell 7 Feilmarginer i prosent for et representativt utvalg med sikkerhetsnivå på 95 %.

	Utvalgsresultat							
Antall enheter	1/99	5/95	10/90	15/85	20/80	30/70	40/60	50/50
50	2,4	6,2	8,5	10,1	11,3	13,0	13,9	14,1
100	2,0	4,4	6,0	7,1	8,0	9,2	9,8	10,0
200	1,2	3,1	4,2	5,1	5,6	6,5	6,9	7,1
300	1,2	2,5	3,5	4,1	4,6	5,3	5,7	5,8
500	0,8	2,0	2,7	3,2	3,6	4,1	4,4	4,5

For å beregne økonomiske konsekvenser av kommunesammenslåing har vi bl.a. fokusert på endringene over inntektssystemet. Videre har vi sett på potensialet for innsparing og mulige stordriftsfordeler knyttet til administrasjon, og drøftet andre mulige økonomiske konsekvenser knyttet til tjenesteproduksjon. Vi har også innhentet informasjon om kommunene fra årsmeldinger og budsjetter for å få nærmere innsikt i dagens situasjon i kommunene.

Med reglene for frivillige sammenslåinger som gjelder i dag, vil kommuner som slår seg sammen få beholde kompensasjonen i 15+5 år i form av et inndelingstilskudd. De siste 5 årene blir inndelingstilskuddet trappet ned lineært med 1/5 hvert år.⁵

En kommunesammenslåing vil påvirke følgende fem kriterier i kommunenes inntektssystem⁶:

- Basistillegget
- Reiseavstand innen sone
- Reiseavstand til nærmeste nabogrunnkrets
- Urbanitetskriteriet
- Opphopningsindeksen

Basistilskuddet er like stort for alle kommuner med et fast beløp pr. kommune. Målt i kroner pr. innbygger blir dermed basistilskuddet for den enkelte kommune større dess færre innbyggere kommunen har. For små kommuner utgjør basistilskuddet en betydelig del av inntektene, noe som vil kunne påvirke valg om sammenslåing med en nabokommune. For å dempe denne negative effekten av en sammenslåing, kompenseres bortfall av basistilskuddet fullt ut over inndelingstilskuddet. De fire andre kriteriene som er listet opp, slår direkte ut på rammetilskuddet til den sammenslåtte kommunen, og omfattes ikke av noen tilsvarende overgangsordning.

Urbanitetskriteriet er en indikator som fanger opp en rekke sosioøkonomiske forhold som påvirker kommunenes beregnede utgiftsbehov knyttet til rus- og psykiatrimrådet. Studier har vist at større kommuner har høyere utgifter til rus og psykiatri enn mindre kommuner. I kostnadsnøkkelen er det et eget urbanitetskriterium som kompenserer for dette. Kriteriet er en eksponentiell funksjon av innbyggertallet (innbyggertall opphøyet i 1,2) og skal fange opp utgiftsvariasjoner mellom store og mellomstore kommuner, og tilsvarende mellom mellomstore og små kommuner.

⁵ Regjeringen gikk i november 2014 ut med at inndelingstilskuddet for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, vil bli beregnet ut med bakgrunn i «låste verdier» for aktuelle tilskuddselement i inntektssystemet i 2016.

⁶ I tillegg vil korreksjonsordningen for elever i ikke-kommunale skoler bli påvirket. Ved at en «ny kommune» vil få tilbakeført midler på bakgrunn av en nytt beregnet utgiftsbehov.

Kriteriet fanger opp at sosialhjelpsutgiftene, målt i kroner pr. innbygger, normalt øker med økende innbyggertall. Ny verdi på urbanitetskriteriet i en ny kommune er være kurant å beregne siden dette kriteriet er definert som innbyggertall opphøyd i 1,2.

Kriterieverdiene knyttet til sone og nabokrets kan bli påvirket gjennom en sammenslåing, avhengig av sone- og kretsinnstillingen i områdene som ligger inn mot kommunegrensene. Her vil utslagene kunne bli mer tilfeldige etter en sammenslåing. Det er her likevel mye som tilsier at oppdaterte bosettingskriterier vil gi et positivt bidrag ved sammenslåing, spesielt for sammenslåinger der avstandene blir store.⁷

Opphopingsindeksen består av kriteriene skilte/separerte, arbeidsledige, fattige og innbyggertall pr. 1. januar 2014. Indeksen er beregnet ved å multiplisere grunnlagstall fra alle de tre kriteriene og dividere på innbyggertall opphøyd i annen.

Kriteriet for urbanitet, opphopningsindeks og netto tilskudd/trekk for elever i statlige og private skoler er beregnet av oss. Grunnlagsdata knyttet til bosettingskriteriene «sone» og «nabo» er beregnet av SSB. Verdiene for de øvrige kriteriene ble konstruert ved å summere tilsvarende verdier for enkeltkommunene. Det samme gjorde vi for skatteinntektene. Verdien av et basistilskudd er satt til 12,837 mill. kr i beregningene av inndelingstilskudd (som tilsvarer basistilskuddet i inntektssystemet for 2015). Beregningene er gjennomført i prognosemodellen til KS, versjon «prok1407GH»⁸, ved å opprette nye, «konstruerte» kommuner og legge inn nye verdier for følgende kriterier:

- Alle kriteriene i kostnadsnøkkelen for utgiftsutjevning
- Anslag på skatteinntekter som foreslått i KS-modellen
- Inndelingstilskudd

Med disse dataene kjøres det partielle beregninger ved hjelp av KS sin prognosemodell både med og uten sammenslåing. De direkte økonomiske effektene av en sammenslåing slår bare ut på rammetilskuddet, men siden rammetilskuddet også inneholder et element koblet til skatt – nemlig inntektsutjevningen – går vi veien om «frie inntekter» (skatt + rammetilskudd) for å finne fram til differansene mellom dagens nivå, nivået de 15 årene man har fullt inndelingstilskudd, og nivået etter 20 år når inndelingstilskuddet er trappet ned og borte. Et problem med å lage en slik fremstilling, er at kommunenes inntektssystem ikke er en statisk størrelse. *Våre beregninger er dermed kun gyldige for den situasjonen og det inntektssystemet vi kjenner pr. i dag.* For en sammenslått kommune er summene og differansene satt opp i tabell lik det eksempelet som er vist under.

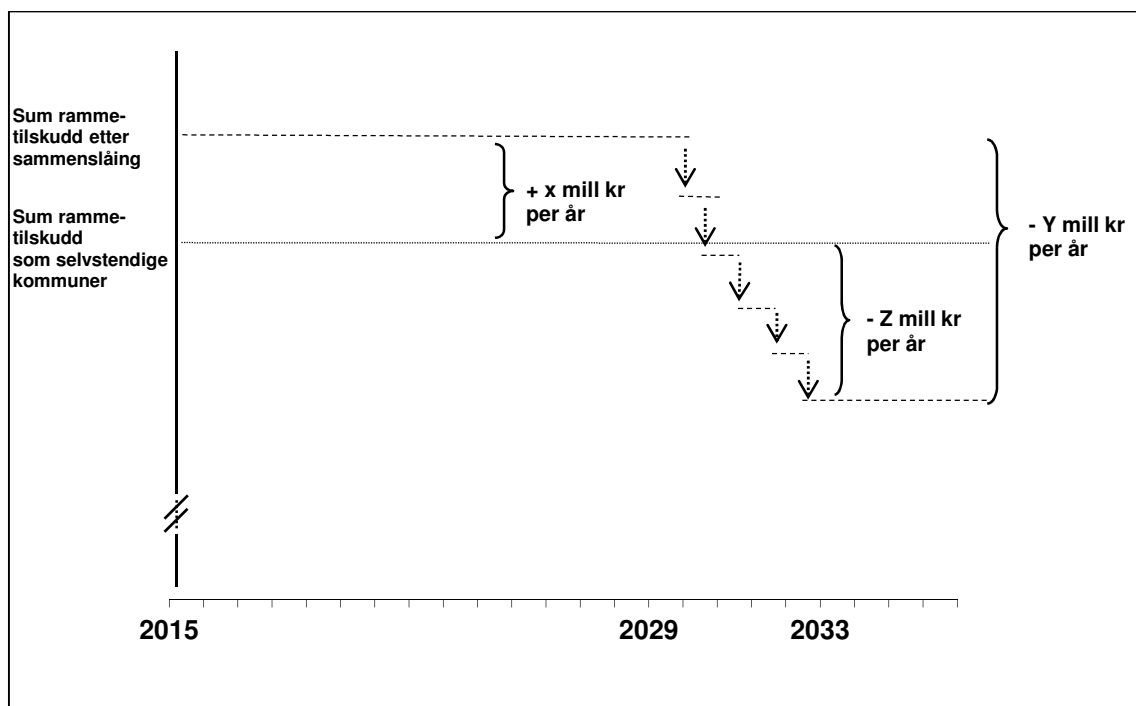
⁷ Grunnlagsdata knyttet til bosettingskriteriene «sone» og «nabo» må beregnes av SSB som et betalt oppdrag. Reiseavstand innen sone (i km) er reiseavstand for alle innbyggerne i sonen til sonesenteret, summert for alle innbyggerne i kommunen. En sone er et geografisk sammenhengende område, sammensatt av grunnkretser. Reiseavstand til nærmeste nabogrunnkrets (i km) er reiseavstand fra senter i egen grunnkrets til senter i nærmeste nabogrunnkrets innenfor samme sone, summert for alle kommunene sine innbyggere.

⁸ Modellen er datert 08.12.14 og bygger på Statsbudsjettet for 2015

Tabell 8 Frie inntekter pr. år i mill 2015-kr. Eksempelkommune.

	Mill. 2015-kr
Sum frie inntekter pr. år før sammenslåing (A)	300
Frie inntekter pr. år i 15 år etter sammenslåing (B)	330
Frie inntekter pr. år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	280
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	+30
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-20

Figuren under illustrerer et typisk skjematisk utviklingsforløp for rammetilskuddet ved sammenslåing av kommuner.



Figur 3 Skjematisk utviklingsforløp for rammetilskuddet ved kommunesammenslåing

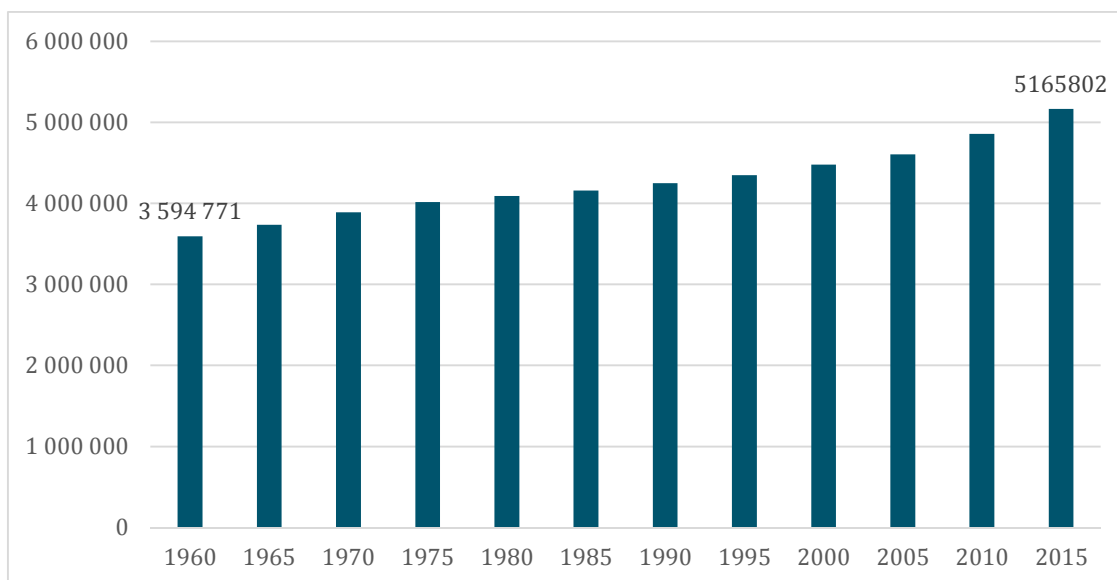
Den heltrukne linjen er summen av rammetilskudd de aktuelle kommunene får før sammenslåing. For enkelthets skyld forutsetter vi at de beholder akkurat det samme tilskuddsnivået «for all framtid» hvis de fortsetter som selvstendige kommuner. Den stiplede linjen viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg i perioden etter en sammenslåing som skjer 1.1.2015. Vi ser at en sammenslåing først gir (X) millioner kr pr. år i større overføringer som følge av at reisetid og -avstander i den nye kommunen øker. Etter 15 år begynner nedtrappingen av inndelingstilskuddet (Y) som denne kommunen fikk ved sammenslåingen. Etter nye 5 år er den sammenslåtte kommunen nede på det tilskuddsnivået den skal ha på lang sikt. Z beskriver hvor mye nedtrappingen av inndelingstilskuddet vil utgjøre i forhold til summen av rammetilskudd som de enkelte kommunene mottar i dag.

2. Befolknings- og næringsutvikling

2.1 Befolkningsutvikling

2.1.1 Nasjonale utviklingstrekk

Som nevnt i kapittel 1.4.1, er befolkningsutviklingen en grunnleggende faktor for å forstå utviklingstrekk og utfordringer i norske kommuner. Siden 1960 og fram til i dag har folketallet i Norge økt med nærmere ca. 1,6 millioner (jf. Figur 4). Veksten har vært spesielt sterk de senere årene, og det siste 10-året har folketallet økt med nærmere 560 000.

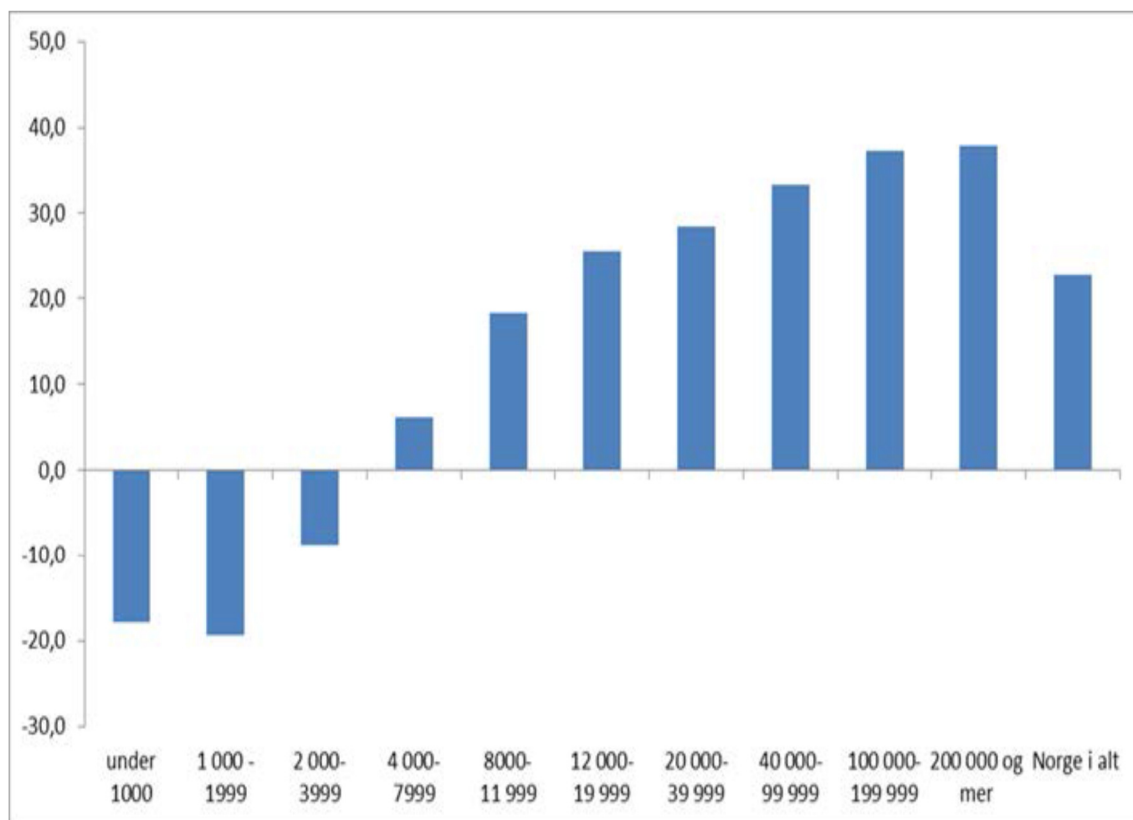


Figur 4 Befolkningsutvikling i Norge fra 1960 -2015. Data fra SSB.

Veksten har imidlertid ikke vært lik over hele landet. De største kommunene har blitt større og de minste har blitt mindre (jf. Figur 5). Dette bidrar til at de relative forskjellene mellom kommunene øker og at generalistkommuneprinsippet blir satt under stadig større press. Økende forskjeller mellom kommunene bidrar til at forutsetningene for å håndtere kommunale oppgaver også endres. Store bykommuner med sterk vekst, utvikling av flerkommunale tettstedsområder, stor pendling og interaksjon på tvers av kommunegrensene, har vanskeligheter med å planlegge og legge til rette for å håndtere befolkningsveksten på god måte. Arealplanlegging og utvikling av gode løsninger når det gjelder næringsområder, boligområder, transport og tjenestetilbud blir krevende.

For små kommuner som blir stadig mindre, er det økende utfordringer knyttet til kapasitet og kompetanse i forhold til små og sårbare fagmiljøer. Kombinert med at flere oppgaver overføres til kommunalt nivå, og at kravene til kvalitet og kompetanse øker, resulter dette i økende avhengighet av interkommunale samarbeid for å kunne levere tilfredsstillende tjenester. Det er klart at det

går en grense for hvor omfattende et interkommunalt samarbeid kan være før samarbeidsulempene blir større enn fordelene. Det er vanskelig å definere noen eksakt grense for dette, men det er klart at denne vil variere ut fra antall samarbeid, antall kommuner som er involvert i samarbeidet, hva det samarbeides om og hvordan samarbeidet er organisert. Det er lite som tyder på disse utfordringene vil avta i framtiden.



Figur 5 Prosentvis gjennomsnittlig endring i befolkningen etter kommunestørrelse fra 1985 til 2013. Ekspertutvalget (2014).

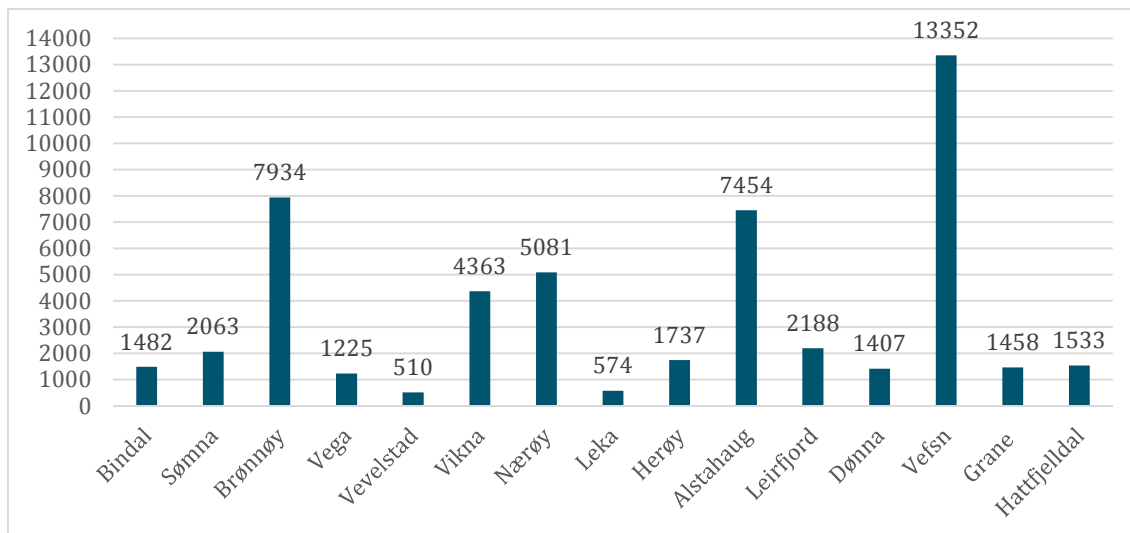
Viktige drivkrefter bak sentraliseringen vi har opplevd de senere årene, er knyttet til globalisering, internasjonal konkurranse, teknologiutvikling og framveksten av kunnskapsøkonomien. Kunnskapsøkonomien innebærer at tilgang på kompetanse blir en viktig lokaliseringsfaktor i næringslivet. Næringslivet vil lokalisere seg der tilgangen på kompetanse er best, og det er som oftest i byene. Stadig flere tar høyere utdanning, og folk med høyere utdanning vil gjerne ha arbeidsoppgaver som står i forhold til utdannelsen (Brandtzæg 2013, Damvad 2013). For å få tilgang til et godt arbeidsmarked, blir det naturlig å bosette seg i eller i nærheten av en by. Dette er en selvforsterkende sentraliseringstrend som det er vanskelig å snu.

Selv om det er sterke sentraliseringskrefter, finnes det også motstrømmer som verdsetter andre verdier og kvaliteter enn de man finner i byen, se f.eks. Mæland (2005). Utfordringen for distriktskommunene er å kunne se, fange opp og dra veksler på disse motstrømmene. Dersom kommunene ønsker økt tilflytting, må de øke sin attraktivitet for bosetting, næringsliv og/eller besøk (Vareide et al. 2013). Hva slags strategi man skal velge vil være avhengig av en nærmere analyse og vurdering av de utfordringer man står overfor. Forutsetningene for arbeidet kan også her være avhengig av kommunestørrelse og kommunestruktur.

2.1.2 Utviklingen i kommunene på Helgeland

Figur 6 viser folketallet i kommunene per 1.1.2015. Vi ser at mange av kommunene er relativt små i innbyggertall. Ti av de i alt 15 kommunene har mindre enn 3000 innbyggere.

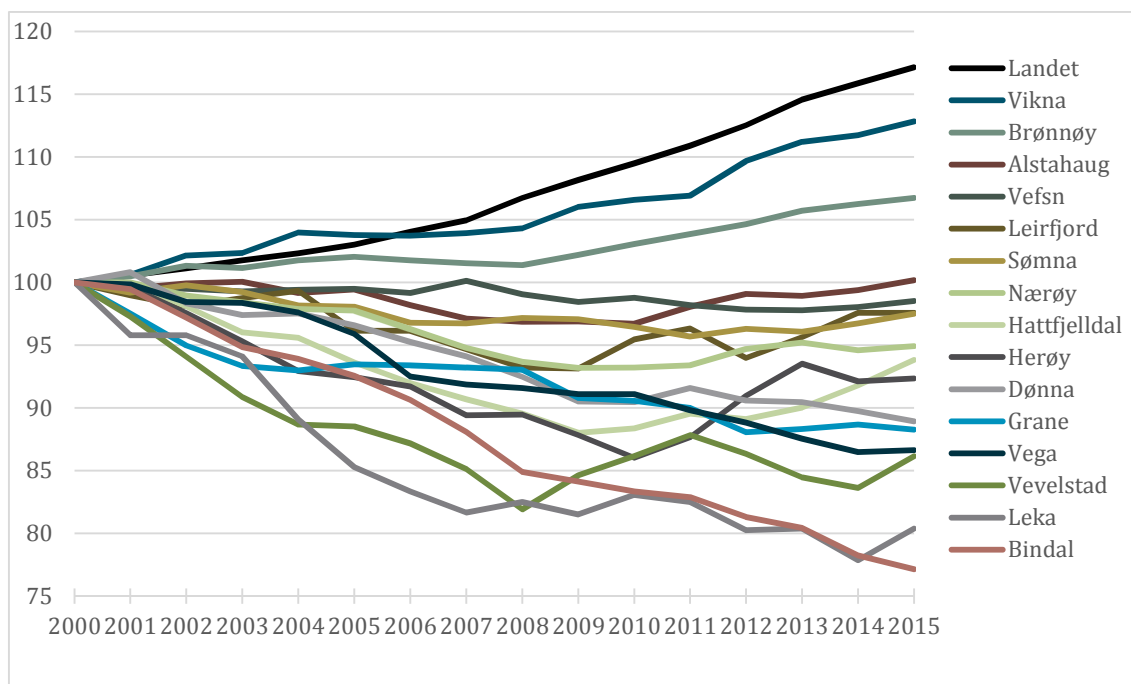
Tabell 9 og Figur 7 viser befolkningsutviklingen for de 15 kommunene som inngår i utredningen. Dersom vi ser på utviklingen fra 2000 og fram til i dag, er det bare tre kommuner som har hatt vekst i folketallet perioden sett under ett. Det er Brønnøy, Vikna og Alstahaug. Veksten i antall innbyggere har vært størst i Brønnøy, mens den prosentvise veksten har vært størst på Vikna.



Figur 6 Befolkning i kommunene per 1. januar 2015. Data fra SSB.

Tabell 9 Befolkningsutvikling i kommunene fra 2000-2015. Data fra SSB.

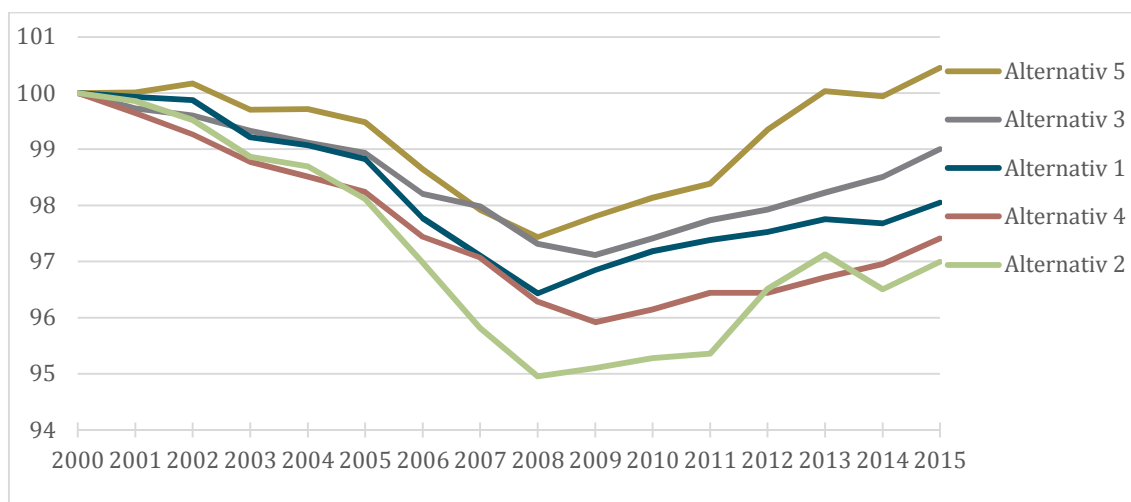
Kommuner	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2015	Endring 2000 - 2015
Bindal	1921	1867	1804	1741	1631	1601	1562	1503	1482	-439
Sømna	2116	2111	2077	2048	2056	2041	2038	2047	2063	-53
Brønnøy	7433	7532	7565	7565	7535	7660	7778	7897	7934	501
Vega	1414	1392	1380	1308	1295	1288	1256	1223	1225	-189
Vevelstad	592	557	525	516	485	510	511	495	510	-82
Vikna	3867	3950	4021	4011	4034	4122	4241	4321	4363	496
Nærøy	5353	5297	5240	5154	5015	4990	5069	5064	5081	-272
Leka	714	684	636	595	589	593	573	556	574	-140
Herøy	1881	1835	1748	1725	1683	1618	1711	1733	1737	-144
Alstahaug	7440	7434	7378	7306	7207	7196	7372	7394	7454	14
Leirfjord	2242	2200	2227	2156	2090	2140	2107	2188	2188	-54
Dønna	1582	1556	1543	1507	1463	1431	1433	1420	1407	-175
Vefsn	13553	13484	13473	13440	13424	13388	13258	13286	13352	-201
Grane	1652	1569	1536	1543	1537	1496	1455	1465	1458	-194
Hattfjelldal	1634	1603	1562	1503	1463	1444	1456	1500	1533	-101
Sum	53394	53071	52715	52118	51507	51518	51820	52092	52361	-1033



Figur 7 Prosentvis endring av folketallet i kommunene fra 2000-2015. Indeksert slik at år 2000=100 Data fra SSB.

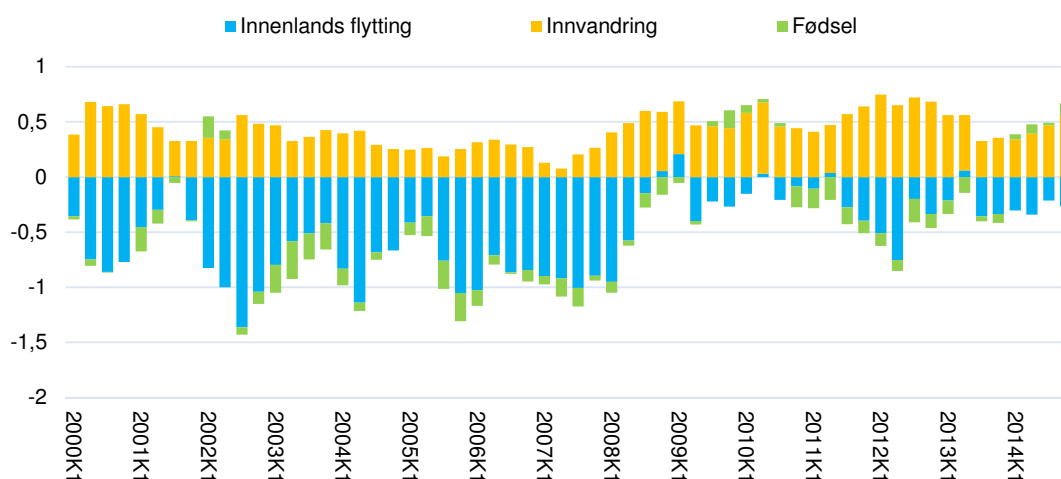
Resten av kommunene har hatt nedgang i folketallet selv om nedgangen for flere av kommunene har flatet ut og også gått i positiv retning de siste årene. Dersom vi ser befolkningsutviklingen for de aktuelle sammenslåingsalternativene, ser vi noe av den samme utviklingen, og mønsteret blir tydeligere. For alle alternativene har det vært en klar nedgang i folketallet fram til 2008/2009. Fra da har folketallet jevnt over hatt en positiv utvikling i alle alternativene.

Det er alternativ 5 som har hatt den klart mest positive utviklingen, og er det eneste alternativet som har flere innbyggere i 2015 sammenlignet med i 2000. Både Vikna og Brønnøy inngår i dette alternativet, og det er disse to kommunene som har hatt den største befolkningsveksten fra 2000 og fram til i dag.

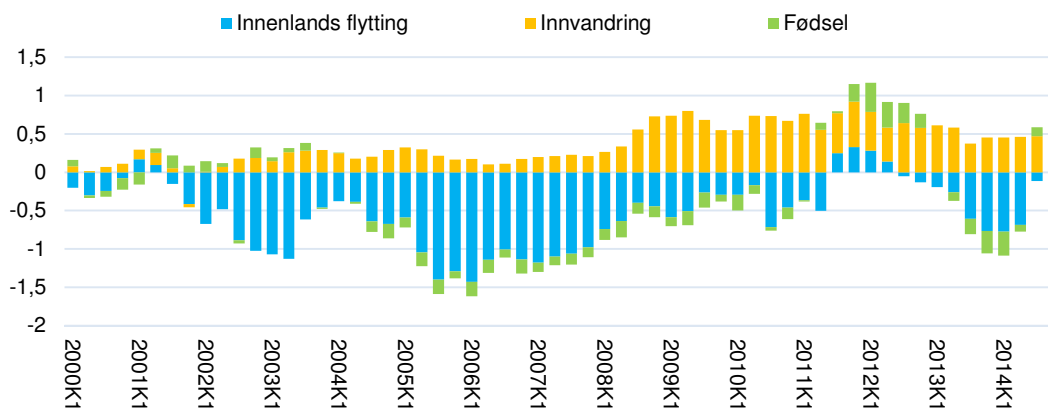


Figur 8 Prosentvis endring i folketallet for ulike sammenslåingsalternativer fra 2000 til 2015. Indeksert slik at år 2000=100. Data fra SSB.

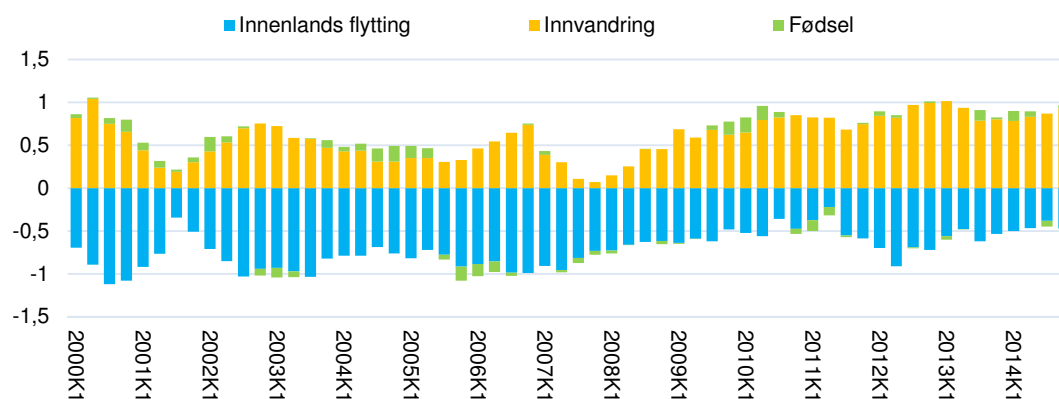
Ser vi nærmere på årsakene til befolkningsendringene i de ulike alternativene (jf. Figur 9-Figur 13), ser vi at befolkningsveksten i stor grad kan tilskrives økt innvandring til Norge og utredningskommunene. Uten den økte innvandringen ville det vært nedgang i folketallet også de senere årene. Netto innenlands flytting er stort sett negativ. Det samme gjelder fødselsbalansen. Tilgangen på utenlandsk arbeidskraft har således vært avgjørende for å snu negativ befolkningsutvikling i positiv retning de senere årene. Tilgangen på slik arbeidskraft vil imidlertid være avhengig av internasjonale konjunkturer, og man har ingen garantier for at denne innvandringen vil vedvare i framtiden.



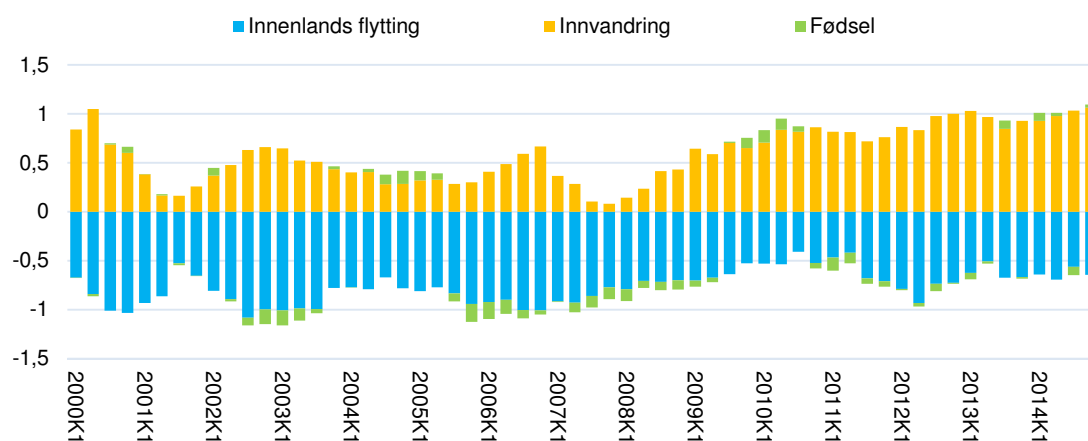
Figur 9 Befolkningsutvikling for alternativ 1 dekomponert på netto innvandring, innenlands flytting og fødselsbalanse.



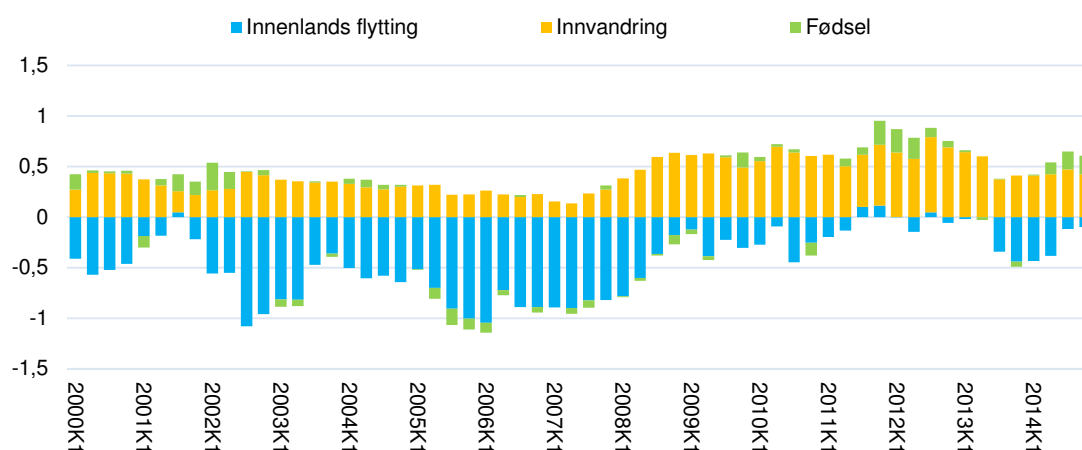
Figur 10 Befolkningsutvikling for alternativ 2 dekomponert på netto innvandring, innenlands flytting og fødselsbalanse.



Figur 11 Befolkningsutvikling for alternativ 3 dekomponert på netto innvandring, innenlands flytting og fødselsbalanse.



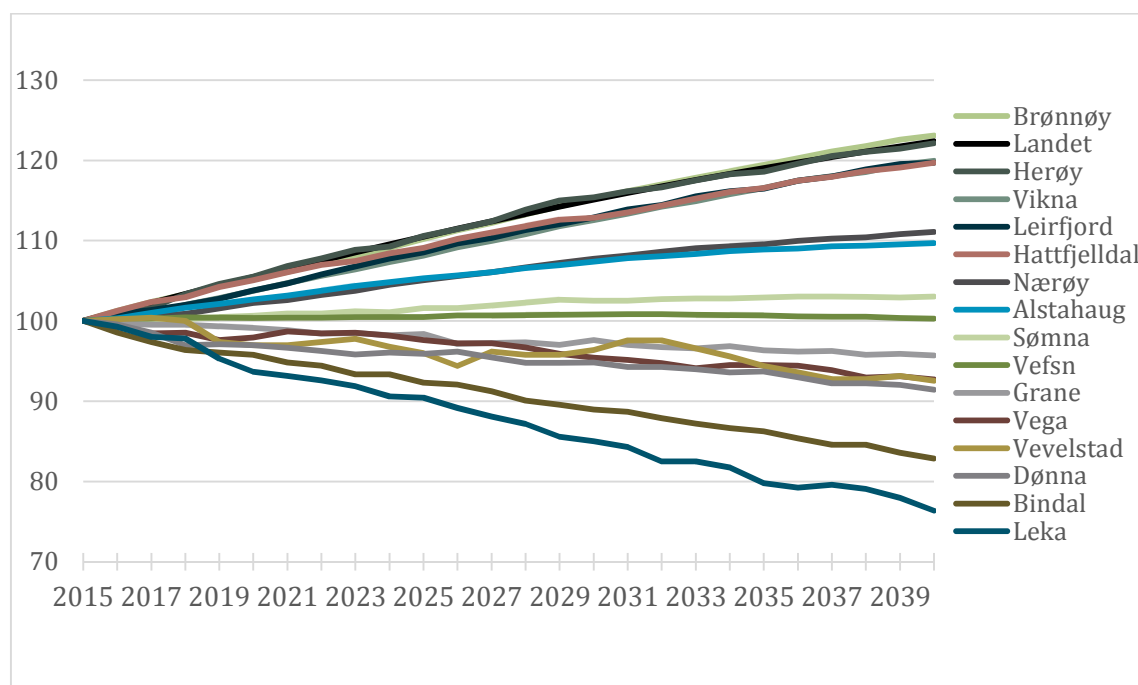
Figur 12 Befolkningsutvikling for alternativ 4 dekomponert på netto innvandring, innenlands flytting og fødselsbalanse.



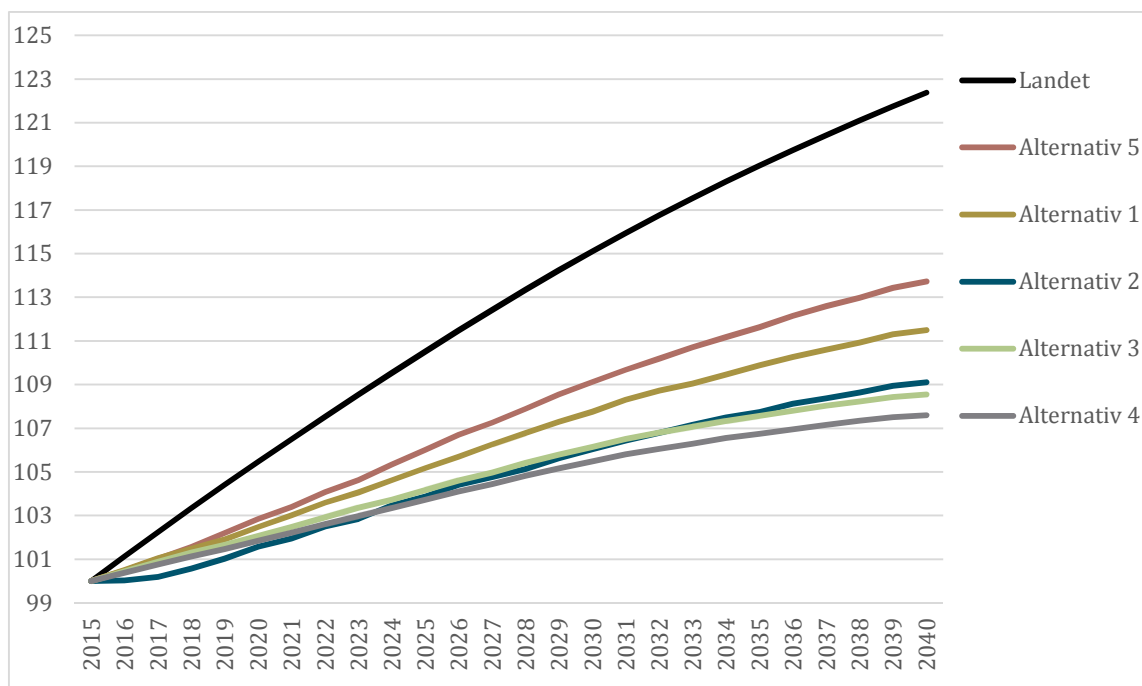
Figur 13 Befolkningsutvikling for alternativ 5 dekomponert på netto innvandring, innenlands flytting og fødselsbalanse.

Befolkningsframskrivingene fra SSB fram mot 2040, viser at flere av kommunene høyst sannsynligvis vil oppleve utfordringer med opprettholdelse av folketallet også i årene som kommer. Figur 14 viser at seks av kommunene sannsynligvis vil få nedgang. Det er Bindal og Leka som har de mest pessimistiske prognosene. Resten av kommunene vil få en økning i folketallet eller opprettholde folketallet omtrent på samme nivå. Brønnøy, Herøy, Vikna, Leirfjord og Hattfjelldal har de de mest optimistiske prognosene, med en vekst på rundt 20 prosent. Disse kommunene vil ha en vekst som ligger omtrent på landsgjennomsnittet, der prognosene er en vekst på ca. 22 prosent. Helhetsinntrykket er fortsatt at de største kommunene blir større og de mindre blir mindre, noe som ytterligere vil bidra til å øke de relative forskjellene mellom kommunene.

Dersom vi ser på befolkningsframskrivingene for de ulike sammenslåingalternativene (jf. Figur 15), vil alle alternativene ha vekst, men veksten varierer noe mellom alternativene. Framskrivningene tyder på at alternativ 5, som har hatt den mest positive utviklingen de senere årene, også vil få den mest positive utviklingen i årene som kommer. Veksten fram mot 2040 vil her ligge på omtrent 13 prosent, noe som altså tilsier ca. 9 prosentpoeng lavere enn landsgjennomsnittet.



Figur 14 Befolkningsframskrivinger for kommunene. Indeksert slik at år 2015=100. Alternativ MMMM. Data fra SSB



Figur 15 Befolkningsframskrivninger for sammenslåingsalternativene. Indeksert slik at år 2015=100. Alternativ MMMM. Data fra SSB.

2.1.3 Oppsummerende vurdering

På landsbasis har det vært en kraftig befolkningsvekst de senere årene, men veksten har ikke vært lik over hele landet. De største kommunene har blitt større og minste mindre. Dette bidrar til at de relative forskjellene mellom kommunene øker og at generalistkommuneprinsippet blir satt under økende press. Viktige drivkrefter som ligger bak sentraliseringen vi har opplevd de senere årene, er knyttet til globalisering, internasjonal konkurranse, teknologiutvikling og framveksten av kunnskapsøkonomien. Av de 15 kommunene som inngår i utredningen, er det bare tre kommuner som har vekst i folketallet fra 2000 og fram til i dag. Det er Brønnøy, Vikna og Alstahaug. Resten av kommunene har hatt nedgang i folketallet selv om nedgangen for flere av kommunene har flatet ut og også gått i positiv retning de siste årene. For alle alternativene har det samlet sett vært en klar nedgang i folketallet fram til 2008/2009. Fra da har folketallet jevnt over hatt en positiv utvikling i alle alternativene. Alternativ 5 er det eneste alternativet som har flere innbyggere i 2015 sammenlignet med i 2000. Tilgangen på utenlandsk arbeidskraft har vært avgjørende for å snu negativ befolkningsutvikling i positiv retning de senere årene. Uten den økte innvandringen ville det vært fortsatt nedgang i folketallet. Tilgangen på utenlandsk arbeidskraft vil imidlertid være avhengig av internasjonale konjunkturer, og man har ingen garantier for at denne innvandringen vil vedvare i framtiden. Befolkningsframskrivingene viser at fem av kommunene vil ha en vekst på nivå med veksten på landsbasis, men flere av de andre kommunene vil høyst sannsynligvis oppleve utfordringer med opprettholdelse av folketallet også i årene som kommer. SSBs prognoser viser at seks av kommunene sannsynligvis vil få nedgang. Utviklingen er bekymringsfull for flere av kommunene. I og med at mange av disse kommunene har lavt innbyggertall fra før, vil dette være ekstra krevende. Alle de foreslåtte sammenslåingsalternativene vil få en vekst i folketallet ut fra SSBs prognoser. Større kommuner er således mindre sårbare for lokale svingninger i folketallet.

2.2 Næringsutvikling

2.2.1 Betydning av nærings- og befolkningsutvikling for kommunal oppgavehåndtering

Det er som oftest en nær sammenheng mellom arbeidsplass- og befolkningsutvikling i kommunene. I forbindelse med en kommunesammenslåingsprosess er det av avgjørende betydning ha en oversikt over status og utviklingstrekk når det gjelder befolknings- og næringsutvikling – ikke minst de framtidige utfordringene. Hvordan befolkningsutviklingen blir i framtida har direkte påvirkning på kommunenes evne og muligheter for å håndtere framtidige oppgaver og utfordringer. Dette fordi den kommunale organisasjon og det kommunale tjenestetilbudet hele tiden må tilpasses innbyggerantallet og innbyggersammensetning. Videre er det en direkte sammenheng mellom den demografiske utviklingen og kommunenes økonomi. Utviklingen når det gjelder nærings- og befolkningsutviklingen har således avgjørende betydning for hva slags utfordringer, muligheter og oppgaver kommunene står overfor i framtida.

Vi har i foregående avsnitt sett at flere av kommunene på Sør-Helgeland har betydelige utfordringer med utviklingen i folketallet. Samtidig vet vi også at andelen eldre vil øke. Dette er en situasjon som vil være krevende å håndtere for små kommuner. En slik utvikling vil innebære behov for å krympe det kommunale organisasjonen samlet sett, samtidig som det er behov å redusere tilbudet på oppvekst og øke tilbudet knyttet til helse og omsorg. Skal man redusere tilbudet på oppvekst, er det gjerne behov for å gjøre noe med strukturen. Alternativet vil være å redusere innholdet og kvaliteten i tjenesten. Å ta ned ett området samtidig som et annet må bygges opp, kan derfor være krevende.

I mange kommuner med nedgang i folketallet, er det gjerne både et behov og et ønske om å snu befolkningsutviklingen i en positiv retning. Da vil det være nødvendig å ha en formening om hva som er utfordringene, hva som er ønsket utvikling, hvilke strategier som kan være aktuelle og hva som kreves for å realisere disse. Videre vil det være et spørsmål om kommunene kan stå sterkere gjennom en kommunesammenslåing enn hver for seg når slike prosesser skal gjennomføres. Vi vil derfor her se nærmere på arbeidsplassutvikling i offentlig og privat sektor, hvordan arbeidsplasser fordeler seg på ulike bransjer og hva slags vekstimpulser som knyttes til disse. Videre vil vi se på pendlingsmønster, noe gir uttrykk for hva som framstår som naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.

En sentral målsetning en framtidig satsing på samfunns- og næringsutviklingsarbeid vil være å få økt tilflytting. Avslutningsvis vil vi derfor se nærmere på situasjonen i kommunene knyttet til flyttemønsteret, og hvordan dette kan forklares av bostedsattraktivitet, arbeidsplassvekst og strukturelle flyttefaktorer. Dette kan være nyttig som grunnlag for valg av strategier for framtidig utvikling.

2.2.2 Arbeidsplasser

Tabell 10 gir en oversikt over antall arbeidsplasser i hver av kommunene fordelt på private og offentlige arbeidsplasser (fylke, kommune og stat), mens Figur 16 gir en tilsvarende oversikt med prosentvis fordeling av arbeidsplassene.

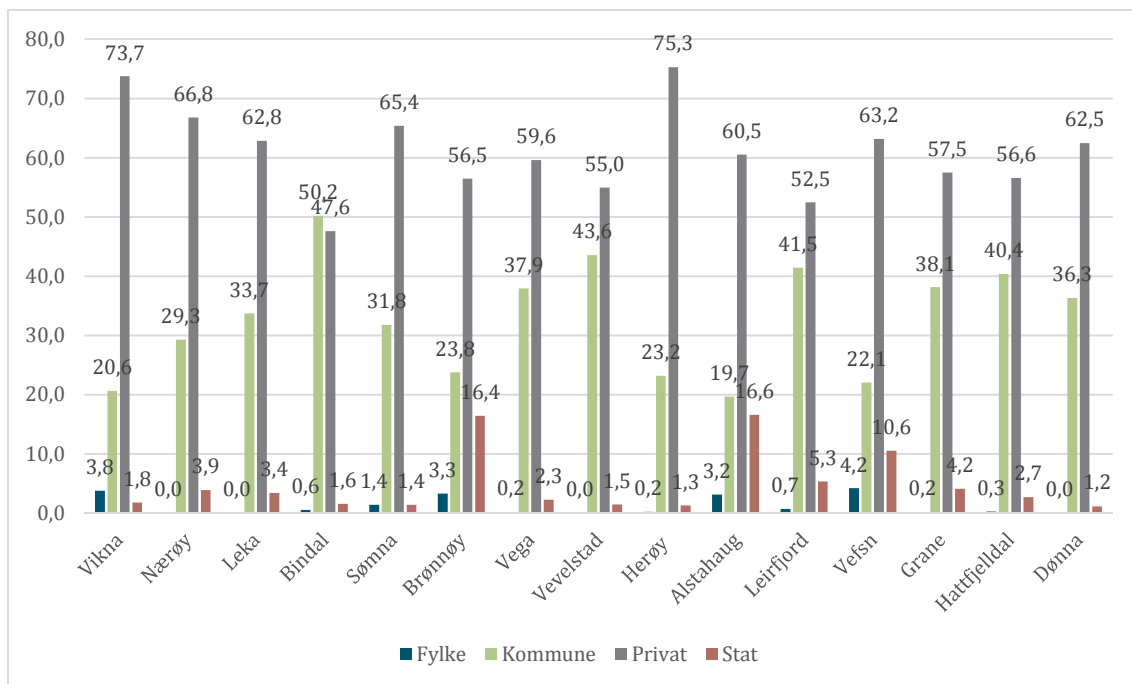
Det er naturligvis regionsenterkommunene Vefsn, Alstahaug og Brønnøy som har flest arbeidsplasser. Disse kommunene har henholdsvis 6824, 4076 og 3843 arbeidsplasser i 2013. Videre følger Vikna med 2514 arbeidsplasser og Nærøy med 1940 arbeidsplasser. For de øvrige kommunene varierer antall arbeidsplasser fra 202 i Vevelstad til 855 i Sømna.

Tabell 10 Antall offentlige og private arbeidsplasser i kommunene. Data fra SSB, 2013.

	Fylke	Kommune	Privat	Stat	Sum
Vikna	96	519	1854	45	2514
Nærøy		568	1296	76	1940
Leka		88	164	9	261
Bindal	3	255	242	8	508
Sømna	12	272	559	12	855
Brønnøy	127	914	2170	632	3843
Vega	1	184	289	11	485
Vevelstad		88	111	3	202
Herøy	2	194	630	11	837
Alstahaug	129	803	2466	678	4076
Leirfjord	5	287	363	37	692
Vefsn	288	1505	4311	720	6824
Grane	1	193	291	21	506
Hattfjelldal	2	251	352	17	622
Dønna		185	318	6	509

Videre er det interessant å se på fordeling av offentlige og private arbeidsplasser. Her ser vi at det er store variasjoner mellom kommunene. Det er Herøy kommune som har størst andel private arbeidsplasser (75,3 prosent), tett fulgt av Vikna med 73,7 prosent. For de øvrige kommunene varierer denne andelen grovt sett mellom 55 og 65 prosent. Det er Bindal som har den laveste andelen private arbeidsplasser med 47,6 prosent. Her ser vi at summen av arbeidsplasser i kommunal sektor faktisk er høyere enn summen av arbeidsplasser i privat sektor. Dette indikerer at de kommunale arbeidsplassene er spesielt viktig for bosettingen i Bindal, noe som ikke er uvanlig i små kommuner. Samtidig er det slik at utviklingen når det gjelder arbeidsplasser i privat sektor også har betydning for omfanget av arbeidsplasser i kommunal sektor. For å sikre arbeidsplasser i kommunal sektor, og yte gode tjenester til innbyggerne, vil det derfor viktig å ha fokus på å øke omfanget av arbeidsplasser i privat sektor.

Det er ellers verdt å merke seg at regionsentrene også har en del innslag av statlige arbeidsplasser, fra 10,6 prosent i Vefsn til 16,4 prosent og 16,6 prosent i Brønnøy og Alstahaug.



Figur 16 Prosentvis fordeling av offentlige og private arbeidsplasser. Data fra SSB, 2013.

Tabell 11-Tabell 14 viser absolutt og prosentvis endring i private arbeidsplasser fra 2004-2013. Her er det sju kommuner som har hatt en viss vekst i arbeidsplasser i perioden sett under ett. Alstahaug har hatt den største veksten i perioden (17,5 prosent). Vikna og Herøy ligger like bak med henholdsvis 16,5 og 14,1 prosent vekst. Videre har Brønnøy, Sømna, Vega og Leka hatt en vekst fra 4-12 prosent. De øvrige har nedgang i antall private arbeidsplasser. De kommunene med størst prosentvis nedgang er Bindal (37,5 prosent) og Vevelstad (11,9 prosent). Bindal skiller seg altså ut med stor nedgang i tallet på private arbeidsplasser.

Tabell 11 Endringer i antall private arbeidsplasser fra 2004-2013

	2004	2007	2010	2013
1750 Vikna	1592	1722	1955	1854
1751 Nærøy	1340	1445	1277	1296
1755 Leka	147	170	184	164
1811 Bindal	387	356	291	242
1812 Sømna	534	582	567	559
1813 Brønnøy	1971	2171	2171	2170
1815 Vega	272	288	290	289
1816 Vevelstad	126	108	115	111
1818 Herøy	552	545	587	630
1820 Alstahaug	2098	2250	2272	2466
1822 Leirfjord	390	458	445	363
1824 Vefsn	4346	4442	4286	4311
1825 Grane	304	353	304	291
1826 Hattfjelldal	351	430	419	352
1827 Dønna	355	335	333	318

Tabell 12 Prosentvis endring av private arbeidsplasser fra 2004.

	2004	2007	2010	2013
1750 Vikna	100	108,2	122,8	116,5
1751 Nærøy	100	107,8	95,3	96,7
1755 Leka	100	115,6	125,2	111,6
1811 Bindal	100	92,0	75,2	62,5
1812 Sømna	100	109,0	106,2	104,7
1813 Brønnøy	100	110,1	110,1	110,1
1815 Vega	100	105,9	106,6	106,3
1816 Vevelstad	100	85,7	91,3	88,1
1818 Herøy	100	98,7	106,3	114,1
1820 Alstahaug	100	107,2	108,3	117,5
1822 Leirfjord	100	117,4	114,1	93,1
1824 Vefsn	100	102,2	98,6	99,2
1825 Grane	100	116,1	100,0	95,7
1826 Hattfjelldal	100	122,5	119,4	100,3
1827 Dønna	100	94,4	93,8	89,6

Tabell 13-Tabell 14 viser absolutt og prosentvis endring i offentlige arbeidsplasser fra 2004-2013. Her er det også sju kommuner som har hatt en viss økning perioden sett under ett. Vikna, Brønnøy, Alstahaug, Vefsn og Hattfjelldal har hatt en økning på mellom 12,5 og 15,8 prosent. Videre har Nærøy, Vevelstad og Leirfjord hatt en viss økning. De øvrige har nedgang i antall offentlige arbeidsplasser. De kommunene med størst prosentvis nedgang er Dønna, Vega og Herøy (fra 18-11,5 prosent).

Tabell 13 Endring i antallet offentlige arbeidsplasser fra 2004-2013.

	2004	2007	2010	2013
1750 Vikna	570	512	532	660
1751 Nærøy	602	548	618	644
1755 Leka	102	76	91	97
1811 Bindal	299	261	263	266
1812 Sømna	309	306	288	296
1813 Brønnøy	1447	1504	1562	1673
1815 Vega	227	223	215	196
1816 Vevelstad	87	89	84	91
1818 Herøy	234	229	212	207
1820 Alstahaug	1431	1551	1604	1610
1822 Leirfjord	321	282	270	329
1824 Vefsn	2218	2297	2425	2513
1825 Grane	219	232	224	215
1826 Hattfjelldal	235	245	250	270
1827 Dønna	233	225	196	191

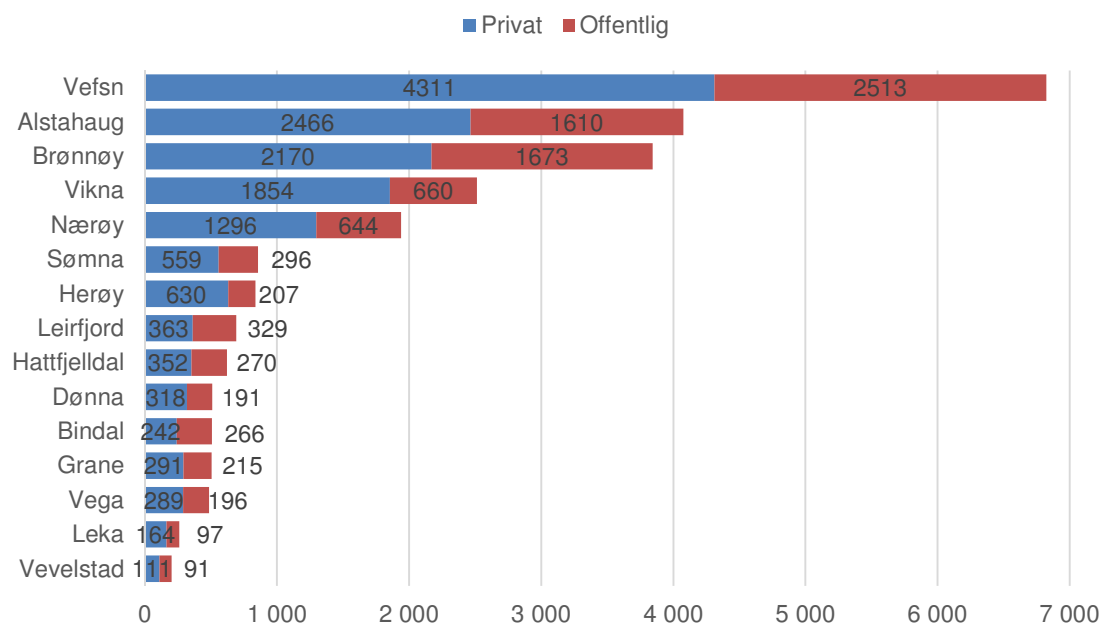
Dersom vi ser alle kommunene samlet, har det fra 2004 vært økning på 651 arbeidsplasser i privat sektor, mens det har vært en økning på 724 arbeidsplasser i offentlig sektor. Over halvparten av den samlede veksten skyldes altså vekst i offentlig sektor.

Tabell 14 Prosentvis endring av offentlige arbeidsplasser fra 2004.

	2004	2007	2010	2013
1750 Vikna	100	89,8	93,3	115,8
1751 Nærøy	100	91,0	102,7	107,0
1755 Leka	100	74,5	89,2	95,1
1811 Bindal	100	87,3	88,0	89,0
1812 Sømna	100	99,0	93,2	95,8
1813 Brønnøy	100	103,9	107,9	115,6
1815 Vega	100	98,2	94,7	86,3
1816 Vevelstad	100	102,3	96,6	104,6
1818 Herøy	100	97,9	90,6	88,5
1820 Alstahaug	100	108,4	112,1	112,5
1822 Leirfjord	100	87,9	84,1	102,5
1824 Vefsn	100	103,6	109,3	113,3
1825 Grane	100	105,9	102,3	98,2
1826 Hattfjelldal	100	104,3	106,4	114,9
1827 Dønna	100	96,6	84,1	82,0

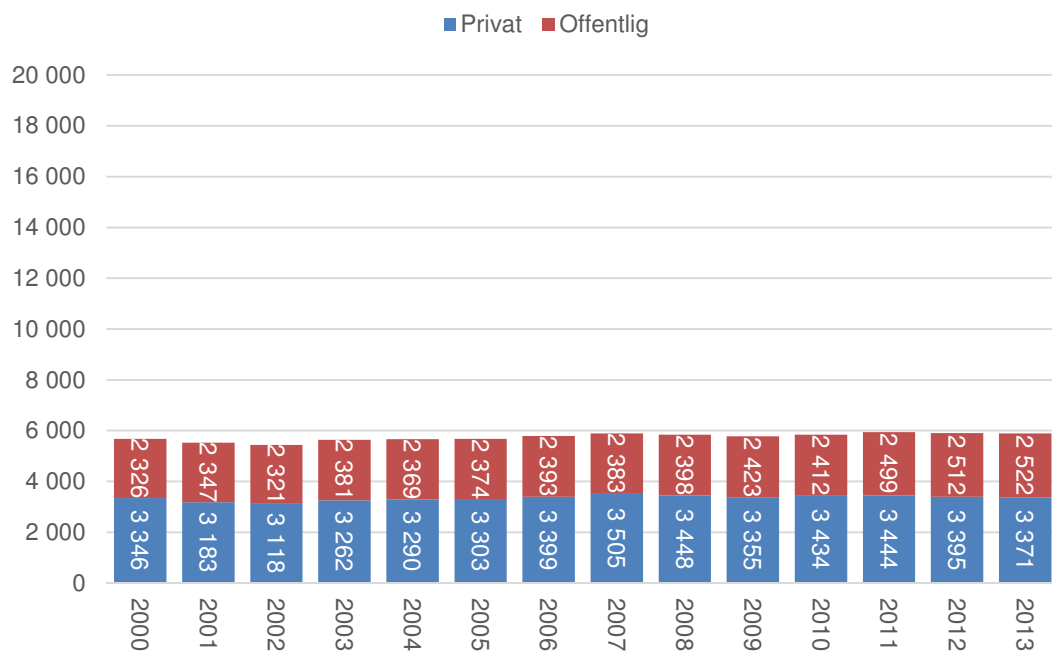
Tre av kommunene som har størst vekst av arbeidsplasser i privat sektor; Vikna, Brønnøy og Alstahaug, har også hatt størst vekst i offentlige arbeidsplasser. To av kommunene med størst nedgang i arbeidsplasser i privat sektor, Bindal og Dønna, er også blant de kommunene størst reduksjon i offentlig sektor.

Figur 17 viser fordelingen mellom offentlige og private arbeidsplasser for den enkelte kommune, mens Figur 18-Figur 22 viser tilsvarende fordeling for de ulike sammenslåingsalternativene. Vi ser naturligvis at de mest folkerike alternativene også har flest arbeidsplasser. Alternativ 5 har flest arbeidsplasser (19 959 arbeidsplasser), mens alternativ 3 ligger like bak (18 323 arbeidsplasser). Alternativ 1 og 2 har færrest arbeidsplasser, henholdsvis 5893 og 4233. Alternativ 5 ligger omtrent midt imellom med 9921 arbeidsplasser. Videre ser vi andelen private arbeidsplasser varierer noe mellom alternativene. Alternativ 1 har lavest andel private arbeidsplasser (57 prosent), mens alternativ 2 har høyest med 68 prosent. Det siste skyldes at både Vikna og Nærøy har en høyere andel private arbeidsplasser enn mange av de andre kommunene.

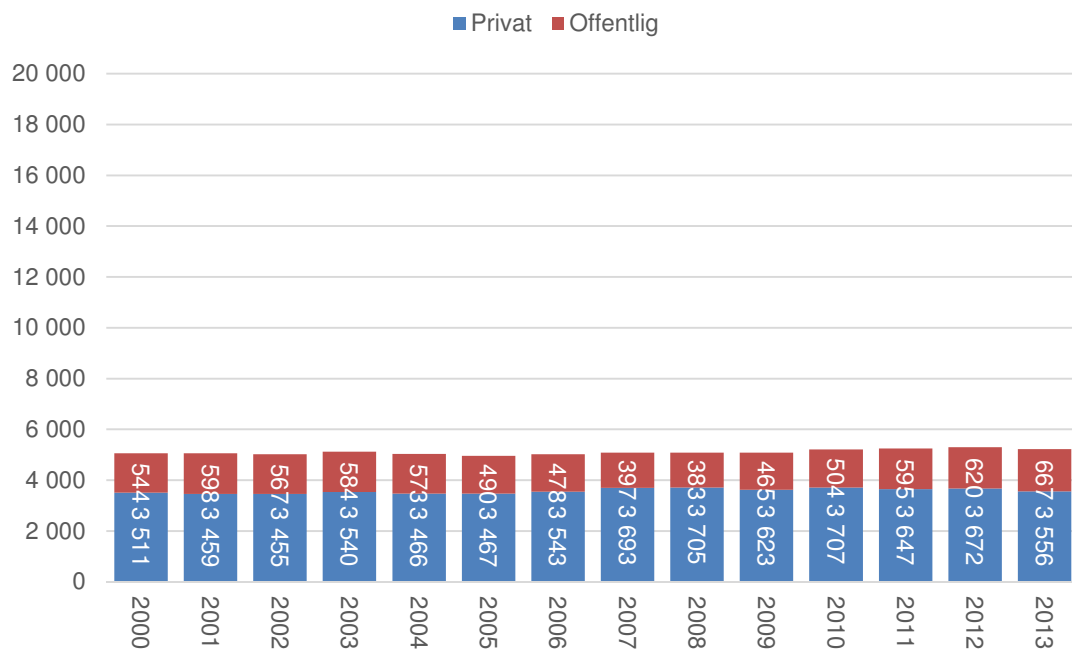


Figur 17 Antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor.

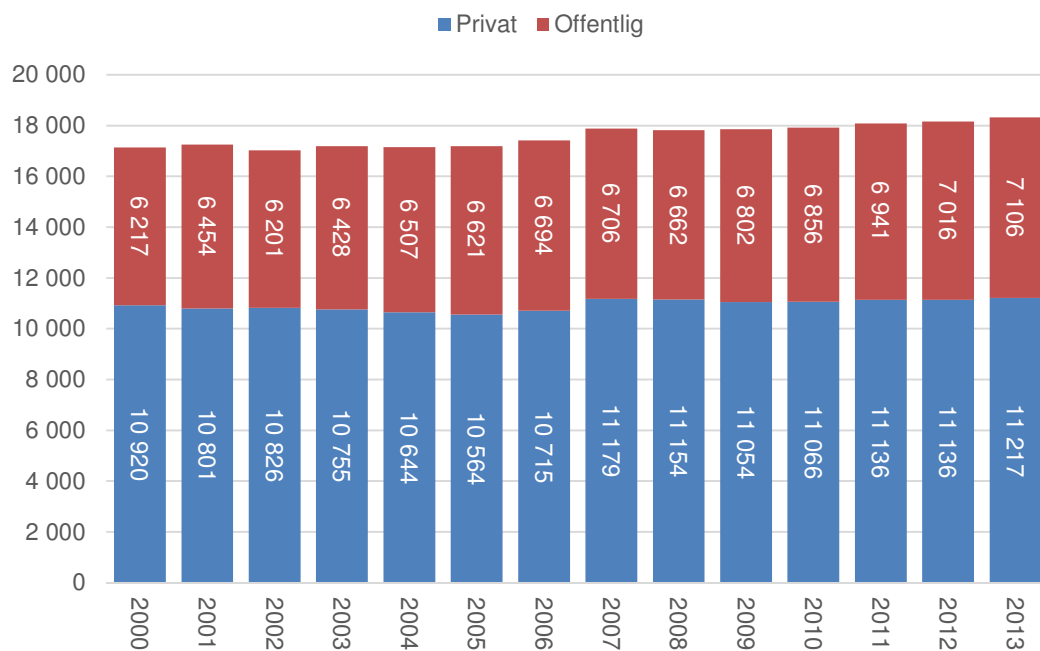
Vi har tidligere sett at andelen kommunale arbeidsplasser varierer betydelig mellom kommunene, fra 19,7 prosent i Alstahaug til 50,2 prosent i Bindal. Figur 23 viser hvordan denne andelen slår ut for de ulike alternativene. Andelen kommunale arbeidsplasser ligger mellom 24 og 29 prosent, noe som innebærer at de store forskjellene mellom dagens kommuner blir visket ut. Større kommuner får også en større og mer variert næringsstruktur, noe som bidrar til at kommunene blir mindre sårbare for svingninger i sysselsettingen.



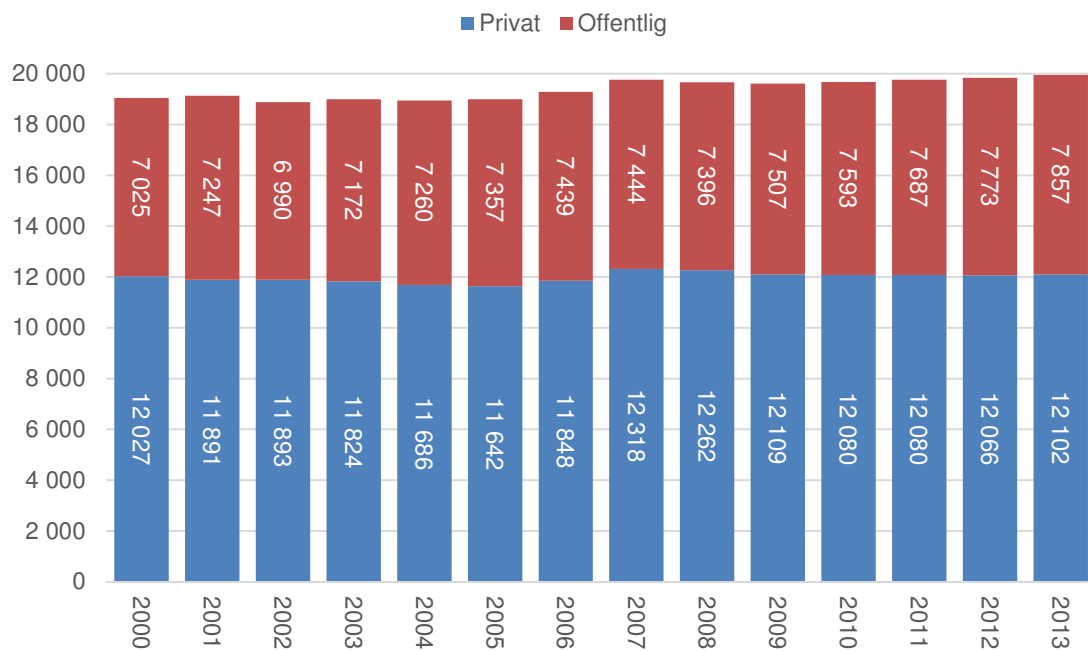
Figur 18 Antall arbeidsplasser samlet sett for kommunene i alternativ 1.



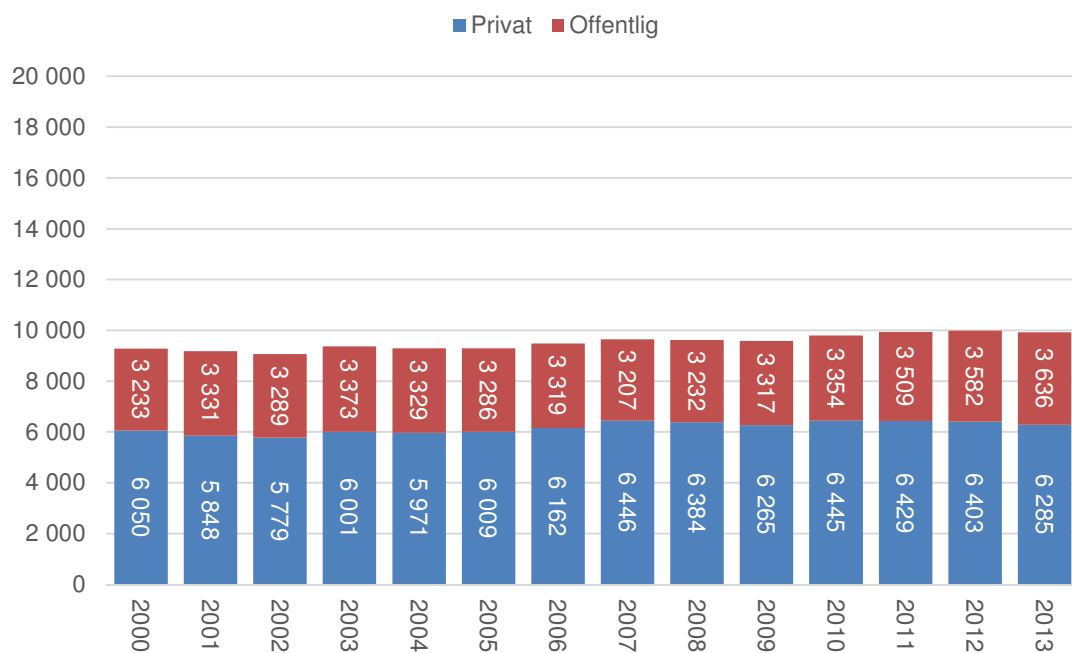
Figur 19 Antall arbeidsplasser samlet sett for kommunene i alternativ 2.



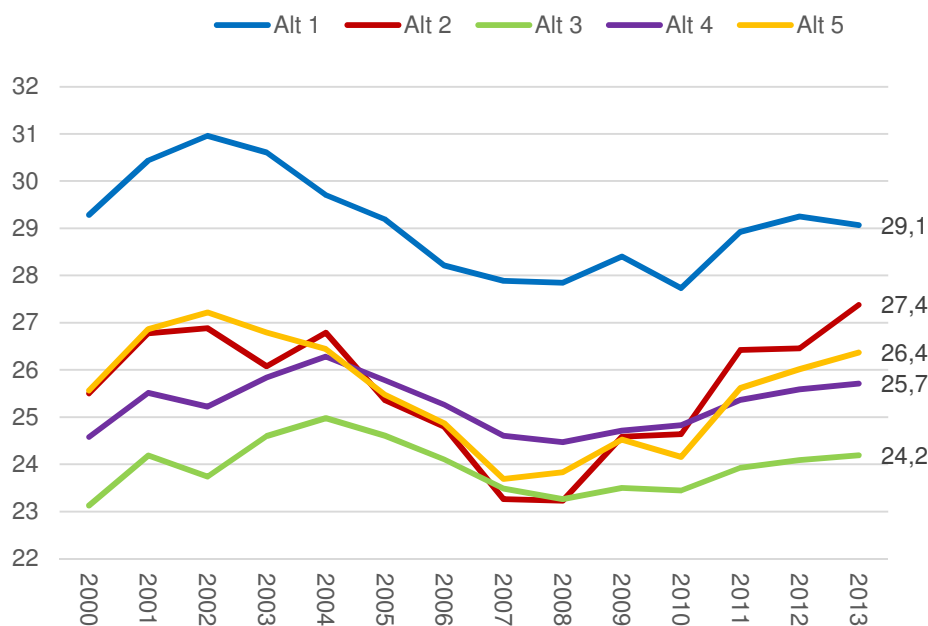
Figur 20 Antall arbeidsplasser samlet sett for kommunene i alternativ 3.



Figur 21 Antall arbeidsplasser samlet sett for kommunene i alternativ 4.



Figur 22 Antall arbeidsplasser samlet sett for kommunene i alternativ 5.



Figur 23 Andelen arbeidsplasser i kommunal sektor av det totale antallet arbeidsplasser for de fem alternativene fra 2000 til 2013.

2.2.3 Utviklingen i ulike bransjer i næringslivet

Tabell 15 viser andel arbeidsplasser i ulike bransjer som inngår under de ulike næringstypene i privat sektor i 2013 for de ulike kommunene som inngår i utredningen. Andelen arbeidsplasser er rangert på en fargeskala der blått betyr stor andel og rødt betyr liten andel.

I Tabell 15 er de ulike næringstypene inndelt i basisnæringer, besøksnæringer, lokale næringer og regionale næringer. I henhold til Vareide & Nygaard (2013) omfatter basisnæringer de delene av næringslivet som genererer inntekter utenfra. Dette omfatter eksportnæringer, men også næringer som selger sine produkter eller tjenester ut av regionen, selv om salget ikke er til andre land. Alle primærnæringene og stort sett all industri kan regnes som basisnæringer. Videre inngår tjenester som konkurrerer i et nasjonalt eller internasjonalt marked, som IT, telekom- og ingeniørtjenester. Utviklingen i basisnæringene påvirkes kraftig av konjunkturer og har gått i bølger.

Besøksnæringer er de delene av næringslivet hvor kunden må være personlig til stede. Butikkhandel (men ikke internetthandel), servering, overnatting, opplevelser og personlige tjenester er bransjer som regnes som besøksnæringer. Årsaken til at det er interessant å isolere besøksnæringene, er at de reflekterer om et område er attraktivt å besøke. Områder som trekker til seg besøkende fra andre områder, vil normalt få høyere etterspørsel, og dermed også flere arbeidsplasser i besøksnæringene. Det kan være ulike stedskvaliteter som gjør et område attraktivt for besøk og for bedrifter i basisnæringene. Besøksnæringene i Norge vokste raskt fra 2000 til 2007, men har stagnert etter det.

Regionale næringer inneholder bransjer som bygg og anlegg, engros- og agenturhandel, transport og forretningsmessige tjenester. Dette er store bransjer som ofte er knyttet til regionen, men som er ganske ujevnt fordelt mellom enkeltkommuner.

Tabell 15 Ulike bransjers andel av næringslivet i kommunene som er med i utredningen.

Næring	SubNæring	Bransje	Vikna	Nærøy	Leka	Bindal	Sømna	Brønnøy	Vega	Vevelstad	Herøy	Alstahaug	Leirfjord	Vefsn	Grane	Hattfjelldal	Dønna
Basis	Industri	Anna industri	0	4	0	11	1	1	0	8	3	2	3	4	28	26	0
		Næringsmidler	16	0	1	0	8	2	5	0	19	1	3	0	0	0	0
		Olje og gass utvinning	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		Prosessindustri	1	0	0	0	6	0	0	0	0	0	0	14	0	0	0
		Verkstedindustri	2	5	0	1	2	0	0	0	2	6	0	5	1	0	3
	Natur	Fisk	14	5	13	7	4	2	12	17	12	3	3	0	0	1	14
		Gruve	1	1	0	0	0	3	0	0	0	1	2	0	0	0	0
		Landbruk	3	13	35	26	18	5	23	36	3	4	21	3	16	27	19
	Tekn tjenester	Olje og gass	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
		Teknisk/vitenskap	0	2	0	0	1	1	1	0	0	3	2	1	0	0	6
		Tele og IKT	6	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
Besøk		Aktivitet	1	1	2	1	1	3	5	4	1	3	1	2	3	2	2
		Handel	13	15	7	14	10	20	16	8	11	18	7	17	11	11	9
		Overnatting	1	1	2	2	3	3	1	0	1	2	1	2	1	1	0
		Servering	1	0	0	0	3	4	1	4	0	2	0	2	3	2	0
Lokal		Lokal	7	5	2	13	3	7	1	0	4	7	4	6	7	0	11
Regional		Agentur og Engros	3	1	0	1	2	2	1	0	0	4	1	3	4	4	4
		Bygg og anlegg	6	10	8	3	9	13	4	3	14	11	18	14	10	7	5
		Diverse	2	10	3	7	3	5	4	5	6	5	7	8	3	5	4
		Finans, eiendom, utleie	2	3	0	1	2	2	2	0	3	3	1	4	2	3	3
		Forr tjenesteyting	8	5	3	1	4	8	3	1	4	6	1	4	4	3	1
		Transport	9	16	20	11	14	16	10	11	11	17	18	7	2	7	17
		Utleie av arbeidskraft	3	3	3	0	7	2	11	5	5	1	8	1	3	2	2
Sum prosent			100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Sum antall			1 854	1 296	164	242	559	2 170	289	111	630	2 466	363	4 311	291	352	318

Lokale næringer omfatter privat virksomhet innenfor primærhelsetjenester, skoler, avfallshåndtering og barnehager. Dette er tjenester som er knyttet til lokalbefolkningen, og som i mange tilfeller er substitutter til de kommunale tjenestene. De lokale næringene kan derfor ses i sammenheng med kommunal sektor. Det er de lokale næringene som vokser raskest i Norge, og de er samtidig ganske upåvirket av konjunktorene.

Oversikten i Tabell 15 viser at landbruk er en viktig basisnæring for alle kommunene som er med i utredningen, og at fiske er en viktig basisnæring for alle kystkommunene. Vi ser at næringsmiddelindustrien er relativt stor på Vikna og på Herøy. Anna industri utgjør en betydelig andel av næringslivet i Bindal, Grane og Hattfjelldal. Vefsn er eneste kommune med prosessindustri av et visst omfang. Aktivitetsnæringer, overnatting og servering har også et visst innslag i en del kommuner. Ikke uventet er det regionsenterkommune Brønnøysund, Alstahaug og Vefsn som har størst omfang av besøksnæringer. At det er næringer knyttet til aktiviteter, overnatting og servering i de fleste kommuner, viser at reiseliv og turisme ikke er en uvesentlig del av det lokale næringslivet. Videre utgjør regionale næringer en betydelig del av sysselsettingen i de fleste kommuner. Som nevnt omfatter regionale næringer bransjer som bygg og anlegg, engros- og agenturhandel, transport og forretningsmessige tjenester, dvs. større bransjer som ofte er knyttet til regionen, men som er ganske ujevnt fordelt mellom enkeltkommuner. Blant kommunene som inngår i utredningen er det bygg og anlegg og transport som er de største regionale næringene. Det er klart at utviklingen innen basisnæringer og besøksnæringer også har en avgjørende betydning for å generere aktivitet som kan føre til utvikling av de regionale næringene.

Tabell 16 nedenfor viser ulike bransjers andel av næringslivet for de fem alternativene. Her ser vi at det naturligvis er de samme næringene som dominerer som for enkeltkommunene, men mønstret blir tydeligere. Det er midlertid noen forskjeller mellom alternativene. Innen basisnæringene har alternativ 2 og 5 noe høyere innslag av næringsmiddelindustri og fiske enn de andre. Det skyldes at dette er de to alternativene hvor Vikna er med. Alternativ 3 og 4 har noe høyere innslag av prosessindustri og verkstedindustri. Dette har sammenheng med at dette er de største alternative, og hvor både Vefsn og Alstahaug er med.

Tabell 17 viser vekstimpulsene for perioden 2008-2013 fra privat sektor i kommunene som er med i utredningen. Vekstimpulser er arbeidsplassvekst som prosentvis andel av samlet sysselsetting. Dette gir en oversikt over den enkeltes bransje sitt bidrag til den samlede sysselsettingen. Ved første øyekast ser vi at landbruk, som er en viktig næring i de fleste kommunene, har bidratt negativt til den samlede sysselsettingen. Landbruksnæringen har vært gjenstand for omstilling og effektivisering i en årrekke, noe som har bidratt til nedgang i sysselsettingen. Ellers ser vi en variabel utvikling innen fiske og innenfor industrinæringene. Industrien er også hele tiden gjenstand for omstilling og effektivisering for å kunne hevde seg i en stadig økende global konkurranse. Innen handel, som er den viktigste besøksnæringen, ser vi også at de fleste kommunene har hatt en nedgang. Unntaket er Alstahaug, Herøy, Vega og Brønnøy, som har hatt en økning.

Det er flest kommuner som har hatt økning i de regionale næringene, først og fremst bygg og anlegg, forretningsmessig tjenesteyting og transport. De kommunene som samlet sett har hatt best utvikling er, som tidligere vist, Herøy, Alstahaug, Brønnøy og Vikna.

Generelt sett er det et inntrykk at flere av kommunene har et sårbart næringsliv, spesielt knyttet til landbruk og industri. Det er derfor behov for utviklingsarbeid som kan bidra til å sikre og videreutvikle eksisterende næringer, men også legge til rette for entreprenørskap, innovasjon og ny næringsvirksomhet. I en stadig mer kunnskapsbasert økonomi, blir samspillet mellom offentlig sektor, kompetansemiljøer og næringsliv stadig viktigere som grunnlag for å legge til rette for innovasjon og ny næringsutvikling. Dersom man i et bredere perspektiv snakker om stedsinnovasjon, blir

også samspillet med frivillig sektor sentralt. Kommunen har gjerne en rolle som planlegger, tilrettelegger, samhandlingsaktør, koordinator, veileder og pådriver i slikt arbeid. Når det gjelder kommunesammenslåing, er det et spørsmål om kommunene hver for seg eller sammen står best rustet til å fylle rollen som samfunnsutvikler. Har kommunene de ressurser, den kompetanse og kapasitet trengs i samfunnsutviklingsarbeidet i dag, eller kan de stå bedre rustet for å møte framtidige utfordringer gjennom en kommunesammenslåing?

Tabell 16 Ulike bransjers andel av næringslivet for de fem alternativene i 2013.

Næring	SubNæring	Bransje	Alt 1	Alt 2	Alt 3	Alt 4	Alt 5
Basis	Industri	Anna industri	1,8	2,4	2,4	3,8	1,7
		Næringsmidler	2,7	8,4	2,3	2,1	6,0
		Olje og gass utvinning	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		Prosessindustri	1,0	0,8	5,7	5,3	1,0
		Verkstedindustri	0,6	2,6	3,7	3,5	1,8
	Natur	Fisk	4,3	9,9	3,1	3,1	6,8
		Gruve	1,8	0,6	0,8	0,8	1,3
		Landbruk	11,5	9,6	6,3	7,6	8,9
	Tekn tjenester	Olje og gass	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
		Teknisk/vitenskap	0,7	0,8	1,4	1,3	0,8
		Tele og IKT	0,2	3,3	0,6	0,6	1,9
Besøk		Aktivitet	2,5	1,3	2,4	2,4	1,8
		Handel	17,3	13,8	16,5	16,2	15,7
		Overnatting	2,8	1,0	2,3	2,2	2,0
		Servering	3,4	0,6	2,5	2,5	2,1
Lokal		Lokal	6,2	6,8	6,1	6,1	6,7
Regional		Agentur og Engros	1,9	1,8	2,8	2,8	2,0
		Bygg og anlegg	10,3	7,1	12,3	11,9	9,2
		Diverse	4,8	5,4	6,2	6,1	5,1
		Finans, eiendom, utleie	1,9	2,4	2,9	2,8	2,2
		Forr tjenesteyting	6,2	5,9	4,8	4,6	6,5
		Transport	14,4	12,5	12,2	11,8	13,7
		Utleie av arbeidskraft	3,6	3,0	2,4	2,3	3,0
Sum prosent			100	100	100	100	100
Sum antall			3 371	3 556	11 217	12 102	6 285

Tabell 17 Vekstimpulsene fra privat sektor i kommunene som er med i utredningen. Perioden er 2008-2013.

Næring	SubNæring	Bransje	Vikna	Nærøy	Leka	Bindal	Sømna	Brønnøy	Vega	Vevelstad	Herøy	Alstahaug	Leirfjord	Vefsn	Grane	Hattfjelldal	Dønna
Basis	Industri	Anna industri	0,0	0,5		-8,4	-0,2	-0,1		-0,8	0,2	0,6	-0,2	-0,5	-3,2	-1,4	
		Næringsmidler	0,9	-0,7	0,0		0,0	-0,2	1,1		-3,1	-0,7	-5,3	-0,3			
		Olje og gass utvinning															
		Prosessindustri	0,2	-0,1			0,8							0,6			
		Verktedindustri	-1,1	-1,9		0,1	0,2	-0,1			-0,2	-1,4		0,0	0,0		0,6
	Natur	Fisk	1,2	-0,9	-7,1	0,5	0,5	-1,4	-0,8	-0,4	-3,9	0,8	-0,6	0,2	0,0	-0,3	0,6
		Gruve	0,5	0,0				0,1				-0,2	0,2	0,0			
		Landbruk	-0,9	-1,3	-6,7	-1,8	-2,2	-0,5	-2,1	1,2	0,5	-0,8	-3,7	-0,4	-0,9	-3,1	-3,5
	Tekn tjenester	Olje og gass										0,3					
		Teknisk/vitenskap	0,1	0,5		-0,3	-0,1	0,2	0,2			1,4		-0,2		0,0	1,3
Besøk		Tele og IKT	0,1	0,0				0,0				-0,2		0,2			
		Aktivitet	-1,4	-0,4	0,0	-0,8	-0,4	-0,2	0,0	0,4	-0,1	0,2	-0,1	-0,1	0,1	-1,4	0,0
		Handel	-0,4	-0,7	-0,3	-1,6	-0,7	0,3	0,6	-1,9	1,7	0,5	-0,5	-1,0	-1,5	-0,7	-0,1
		Overnatting	0,1	0,0	0,7	0,1	1,4	0,7	-1,9		0,1	0,6	-0,8	0,2	0,3	0,0	
		Servering	-0,2	-0,2			0,6	0,9	0,0	0,8	0,2	-0,1		-0,2	0,5	0,1	-1,8
Lokal		Lokal	0,9	0,6	0,3	-0,7	0,3	0,3	-0,2		0,1	0,6	-0,8	-0,8	0,9	0,0	2,0
Regional		Agentur og Engros	0,4	0,1		0,1	0,0	0,4	0,2		0,0	0,5	-0,1	-0,1	0,7	-0,3	0,6
		Bygg og anlegg	1,3	0,1	1,7	0,3	1,2	0,3	0,3	-0,4	3,7	2,7	-1,1	0,2	-0,1	0,0	-0,4
		Diverse	-0,1	1,0	-0,7	0,5	-0,4	-0,7	0,8	0,8	3,2	0,2	1,7	-0,1	-0,7	-0,4	0,7
		Finans, eiendom, uteie	-0,6	0,6		-0,1	0,0	-0,4	0,5		-0,1	0,4	-1,0	0,1	-0,3	-1,5	0,4
		Forr tjenesteyting	0,8	1,0	1,0	-0,3	0,6	0,6	-0,5		1,5	1,5	0,0	-0,1	0,8	0,3	0,0
		Transport	-1,7	0,7	5,1	-1,0	-1,1	1,3	-0,2	0,4	1,6	0,1	1,3	-0,6	-0,3	-0,1	-3,7
		Utleie av arbeidskraft	0,7	-0,4	1,0		-2,2	0,3	-0,3		2,5	0,4	-1,8	0,4	-0,3	-1,8	0,1
Totalsum			0,9	-1,5	-6,1	-14,9	-1,8	1,8	-2,1	0,0	7,9	7,3	-12,1	-2,3	-4,0	-10,8	-3,4

2.2.4 Pendling

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

Tabell 18 viser pendlingsmatrise for de tolv kommunene som inngår utredningen med absolutte tall, mens Tabell 19 viser pendling i prosent av den sysselsatte befolkningen som bor i kommunene. Vi ser at det er betydelige forskjeller i pendlingen mellom kommunene. Vefsn er den kommunen med minst utpendling. Hele 89,6 prosent av de sysselsatte som bor i Vefsn, arbeider også i kommunen. Den kommunen med størst utpendling er Leirfjord. Her er det kun 51 prosent av de sysselsatte som bor i kommunen, som også har arbeid innenfor kommunens grenser.

I sammenslåingsalternativ 1, som omfatter Sør-Helgeland (Bindal, Sømna, Brønnøy, Vega og Vefstad), har alle kommunene en viss pendling til Brønnøy – fra 4,4 prosent i Bindal til 19 prosent i Sømna. Det er viss pendling mellom noen av de andre kommunene i dette alternativet, men pendlingsmønsteret tydeliggjør Brønnøy som regionsenter.

I alternativ 2 går Bindal ut av alternativ 1 og sammen med kommunene i Ytre Namdal (Vikna, Nærøy og Leka). Vi ser av pendlingsmønsteret at Bindal har vel så stor pendling mot disse kommunene som mot Sør-Helgelandskommunene. Det er også en god del pendling mellom de tre i Ytre Namdal. Vikna har samlet sett størst innpendling av disse, og innpendlingen er spesielt stor fra Nærøy, med omtrent 21 prosent.

Alternativ 3 omfatter kommunene i Sør-Helgeland, HALD-kommunene og Vefsn minus Bindal. Vi ser at alle tre regionsenterkommune (Brønnøy, Alstahaug og Vefsn) har innpendling fra de fleste kommunene som inngår i dette alternativet, men pendlingen er liten. Dette alternativet utgjør slik sett en flerregionsenterkommune hvor de fleste kommunene har en viss pendling til alle regionsentrene. Det er naturligvis høyest pendling mellom regionsenterkommunene og de mest nærliggende kommunene. Leirfjord, Dønna og Herøy har størst utpendling til Alstahaug. Vefsn er en viktig utpendlingskommune for Grane og Hattfjelldal, men disse kommunene er ikke med i dette alternativet. Dette alternativet dekker således tre regionsenterkommuner, men kun den naturlige pendlingslingsomlandet for to av regionsentrene. I alternativ 4, er også Grane og Hattfjelldal med, noe som bidrar til at de kommunene som har størst utpendling til Vefsn også blir med. I tillegg er Bindal også med i alternativ 4. Bindal er en grensekommune som har pendling mot de andre Sør-Helgelandskommunene og mot de tre Nord-Trøndelagskommunene.

I og med at alternativ 4 dekker tre funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner og mange kommuner, er dette et stort og komplekst alternativ. Ut fra pendlingsmønsteret i regionene kan det likevel virke mindre komplekst enn alternativ 3, da dette ikke dekker alle de tre funksjonelle regionene på en like god måte. Det som likevel kan tale for et slikt alternativ, er om det er sterke fellesinteresser som dagens kommuner samlet sett ser seg tjent med å løse gjennom etablering av ny storkommune.

Alternativ 5, er en utvidelse av alternativ 2, hvor også Sømna og Brønnøy er med sammen Bindal, Vikna, Nærøy og Leka. Det er liten pendling mellom Sømna/Brønnøy og Vikna/Nærøy/Leka. Slik sett er derfor dette også et mindre funksjonelt alternativ enn alternativ 1 og 2.

Tabell 18 Pendlingsmatrise for de tolv kommunene som inngår utredningen. Absolutte tall.

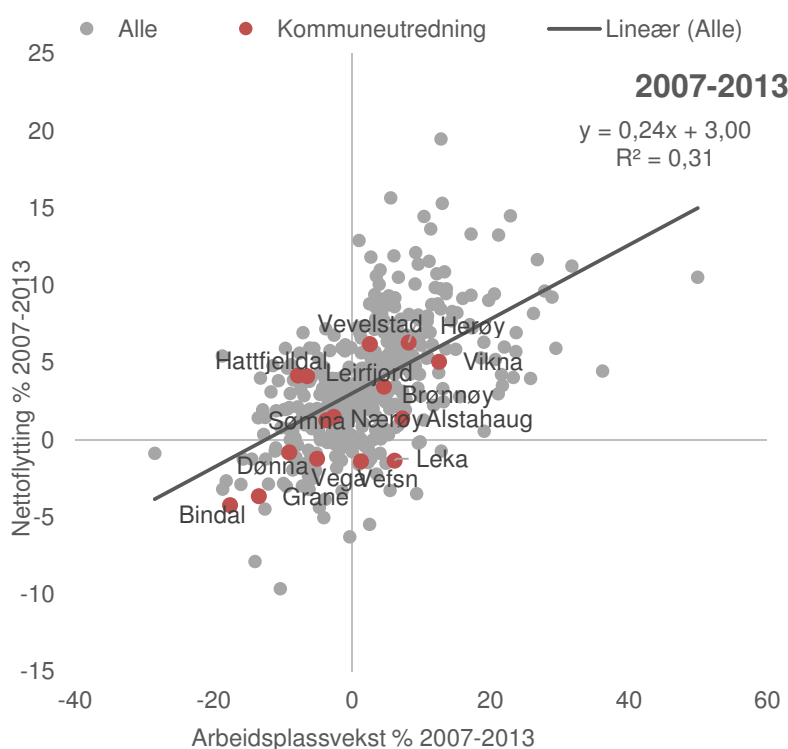
		Arbeidssted																Antall sysselsatte
		Vikna	Nærøy	Leka	Bindal	Sømna	Brønnøy	Vega	Vevelstad	Herøy	Alstahaug	Leirfjord	Vefsn	Grane	Hattfjelldal	Dønna	Utenfor	
Bosted	Vikna	1852	161	0	1	0	1	0	0	2	1	0	2	0	0	0	234	2254
	Nærøy	526	1659	8	14	3	3	0	0	0	4	0	2	0	0	1	299	2519
	Leka	14	10	223	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	29	279
	Bindal	16	35	6	472	10	29	0	0	0	5	0	8	1	0	0	75	657
	Sømna	0	0	1	3	697	194	0	0	1	14	1	9	0	0	0	102	1022
	Brønnøy	2	1	9	5	96	3280	6	9	4	60	4	33	2	0	4	434	3949
	Vega	0	0	0	1	1	40	463	0	1	10	2	9	0	0	0	84	611
	Vevelstad	0	0	0	1	3	26	0	189	0	7	1	13	0	0	0	15	255
	Herøy	0	1	0	0	0	3	0	1	702	55	4	9	0	0	3	60	838
	Alstahaug	0	1	0	0	3	10	3	1	28	3178	81	54	0	0	27	337	3723
	Leirfjord	0	1	0	0	0	3	0	1	12	323	547	77	0	1	6	102	1073
	Vefsn	0	0	0	0	3	34	0	0	1	86	15	5983	17	6	3	527	6675
	Grane	0	0	0	0	3	2	0	0	1	8	0	171	454	19	0	53	711
	Hattfjelldal	1	0	0	0	2	1	0	0	0	6	0	71	12	576	0	42	711
	Dønna	0	2	0	0	2	0	1	0	34	99	2	8	0	0	447	68	663
	Utenfor	103	69	14	9	32	216	12	1	51	220	35	375	20	20	18		
	Antall arbeidsplasser	2514	1940	261	508	855	3843	485	202	837	4076	692	6824	506	622	509		

Tabell 19 Pendling i prosent av den sysselsatte befolkningen som bor i kommunene.

		Arbeidssted																Antall sysselsatte
	Sted	Vikna	Nærøy	Leka	Bindal	Sømna	Brønnøy	Vega	Vevelstad	Herøy	Alstahaug	Leirfjord	Vefsn	Grane	Hattfjelldal	Dønna	Utenfor	
Bosted	Vikna	82,2	7,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	10,4	2 254
	Nærøy	20,9	65,9	0,3	0,6	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	11,9	2 519
	Leka	5,0	3,6	79,9	0,7	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,4	279
	Bindal	2,4	5,3	0,9	71,8	1,5	4,4	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0	1,2	0,2	0,0	0,0	11,4	657
	Sømna	0,0	0,0	0,1	0,3	68,2	19,0	0,0	0,0	0,1	1,4	0,1	0,9	0,0	0,0	0,0	10,0	1 022
	Brønnøy	0,1	0,0	0,2	0,1	2,4	83,1	0,2	0,2	0,1	1,5	0,1	0,8	0,1	0,0	0,1	11,0	3 949
	Vega	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	6,5	75,8	0,0	0,2	1,6	0,3	1,5	0,0	0,0	0,0	13,7	611
	Vevelstad	0,0	0,0	0,0	0,4	1,2	10,2	0,0	74,1	0,0	2,7	0,4	5,1	0,0	0,0	0,0	5,9	255
	Herøy	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,1	83,8	6,6	0,5	1,1	0,0	0,0	0,4	7,2	838
	Alstahaug	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,1	0,0	0,8	85,4	2,2	1,5	0,0	0,0	0,7	9,1	3 723
	Leirfjord	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,1	1,1	30,1	51,0	7,2	0,0	0,1	0,6	9,5	1 073
	Vefsn	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	1,3	0,2	89,6	0,3	0,1	0,0	7,9	6 675
	Grane	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,3	0,0	0,0	0,1	1,1	0,0	24,1	63,9	2,7	0,0	7,5	711
	Hattfjelldal	0,1	0,0	0,0	0,0	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0	10,0	1,7	81,0	0,0	5,9	711
	Dønna	0,0	0,3	0,0	0,0	0,3	0,0	0,2	0,0	5,1	14,9	0,3	1,2	0,0	0,0	67,4	10,3	663
	Utenfor	4,1	3,6	5,4	1,8	3,7	5,6	2,5	0,5	6,1	5,4	5,1	5,5	4,0	3,2	3,5		
	Antall arbeidsplasser	2 514	1 940	261	508	855	3 843	485	202	837	4 076	692	6 824	506	622	509		

2.2.5 Strukturelle forhold med betydning for flytting

Det er en klar sammenheng mellom arbeidsplassvekst og netto flytting. Figur 24 gir en oversikt over sammenhengene mellom arbeidsplassvekst og nettoflytting i kommunene fra 2007 til 2013. Kommunene til høyre for den lodrette akse har hatt arbeidsplassvekst, mens de til venstre har hatt en reduksjon. De som ligger over den horisontale streken har hatt positiv netto tilflytting, mens de som ligger under har hatt negativ nettoflytting. Den skrå linjen viser hvor stor nettoflytting som statistisk sett kan forventes ut fra arbeidsplassutviklingen. Vi ser at det kun er fire kommuner (Herøy, Vevelstad, Leirfjord og Hattfjelldal) som har høyere tilflytting enn forventet ut fra utviklingen i antall arbeidsplasser. Figuren indikerer at kommuner som ligger i det nedre venstre kvadrantet under den skrå streken, har spesielle utfordringer. Disse kommunene har nedgang i tallet på arbeidsplasser samtidig som nettoflyttingen er mindre enn det arbeidsplassutviklingen skulle tilsi.



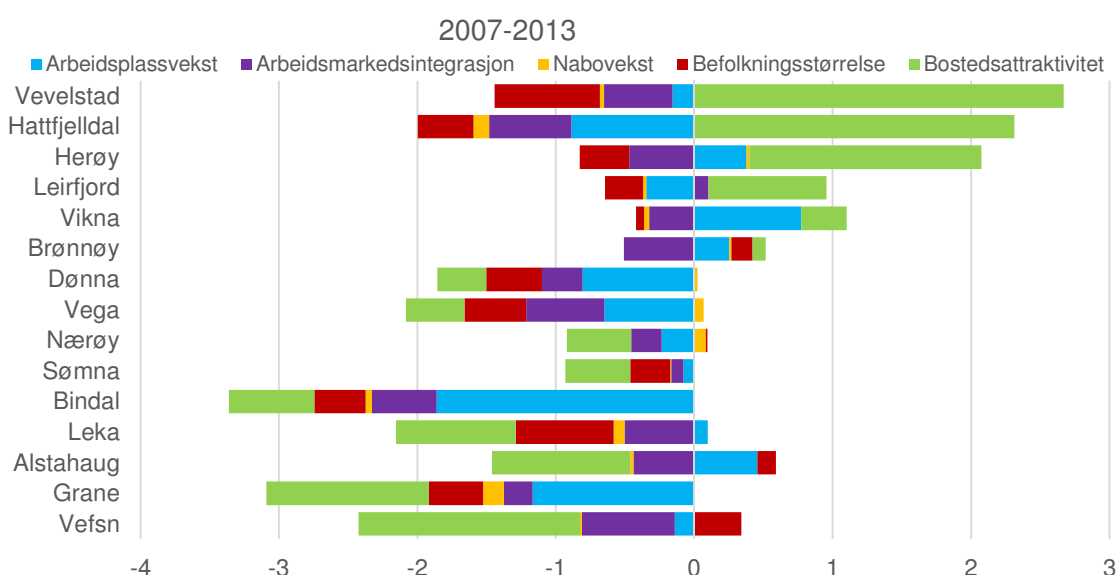
Figur 24 Sammenhengen mellom arbeidsplassvekst og nettoflytting i de tolv kommunene som er med i utredningen. Perioden 2007-2013.

Strukturelle forhold for flytting er faktorer som påvirker nettoflyttingen til et sted, *utover* den flytting som kommer som følge av en arbeidsplassvekst. Disse faktorene ligger utenfor kommunens «kontroll» på kort sikt. Vi har identifisert tre strukturelle forhold som hver for seg og til sammen har en signifikant og positiv effekt på nettoflyttingen etter at arbeidsplassveksten er tatt hensyn til. Det er nabovekst (arbeidsplassvekst i naboregioner), arbeidsmarkedsintegrasjon og befolkningsstørrelse. Disse faktorene har isolert sett en positiv effekt på nettoflyttingen. Bostedsattraktivitet kan defineres som avstanden mellom faktisk flytting og forventet flytting, gitt arbeidsplassvekst og strukturelle forhold.

Figur 25 gir en nærmere oversikt over hvordan nettoflyttingen kan forklares ut arbeidsplassvekst, strukturelle flyttefaktorer og bostedsattraktivitet. Vi ser at de strukturelle faktorene slår negativt

ut for de fleste kommunene. Det gjelder særlig arbeidsmarkedsintegrasjon og befolkningsstørrelse, men også til en viss grad nabovekst. Regionsentrene Vefsn, Alstahaug, og Brønnøy har en positiv strukturell effekt av befolkningsstørrelse. Brønnøy, Dønna, Vega, Nærøy og Herøy har en liten positiv effekt av nabovekst. Dette skyldes arbeidsplassvekst på Herøy, Vikna og Alstahaug. Vi ser videre at Vevelstad, Hattfjelldal, Herøy og Leirfjord har høy bostedsattraktivitet, dvs. netto tilflytting som ikke kan forklares ut fra arbeidsplassvekst og strukturelle forhold. Vikna og Brønnøy har også positiv bostedsattraktivitet, mens de resterende har negativ bostedsattraktivitet.

Når strukturelle flyttefaktorer slår negativt ut for nettoflyttingen, indikerer dette at kreves ekstra innsats i disse kommunene for å øke nettoflyttingen sammenlignet med kommuner der de strukturelle flyttefaktorene slår positivt ut. Videre er det klart at tilgang på arbeidsplasser er avgjørende for nettoflyttingen, men dersom bostedsattraktiviteten er lav, indikerer det at det ikke kun er arbeidsplasser det er viktig å ha fokus på. Det kan være vel så viktig å arbeide for styrke bostedsattraktiviteten. Høy bostedsattraktivitet kan også i seg selv genere nye arbeidsplasser. I en kommunestrukturdiskusjon vil det derfor være sentralt å ha et bevisst forhold til hvilke utfordringer kommunene står overfor i dag, hva som er framtidsutsiktene, hva som er ønsket utvikling og hva som kreves for nå dit. Så blir det en diskusjon om kommunene står best rustet til å realisere mål for framtidig utvikling enkeltvis eller sammen. Vi kommer nærmere tilbake til dette i kapitlet om samfunnsutvikling.



Figur 25 Nettoflytting – forklart av arbeidsplassvekst, strukturelle flyttefaktorer og bostedsattraktivitet. 2007-2013.

2.2.6 Oppsummerende vurdering

I mange kommuner med nedgang i folketallet, er det gjerne både et behov og et ønske om å snu befolkningsutviklingen i en positiv retning. Da vil det være nødvendig å ha en formening om hva som er utfordringene, hva som er ønsket utvikling, hvilke strategier som kan være aktuelle og hva som kreves for å realisere disse.

Fra 2004-2013 er det sju kommuner som har hatt en viss vekst i private arbeidsplasser dersom man ser perioden under ett. Disse er Alstahaug, Vikna, Herøy, Leka, Brønnøy, Sømna og Vega.

De øvrige har hatt nedgang i antallet private arbeidsplasser. Bindal har hatt den største reduksjonen med 37,5 prosent.

Det er også sju kommuner som har hatt en økning i offentlige arbeidsplasser i denne perioden. Disse er Vikna, Brønnøy, Alstahaug, Vefsn, Hattfjelldal, Nærøy, Vevelstad og Leirfjord. De andre har hatt en reduksjon. Dersom vi ser alle kommunene samlet, har det fra 2004 vært økning på 651 arbeidsplasser i privat sektor, mens det har vært en økning på 724 arbeidsplasser i offentlig sektor. Over halvparten av den samlede veksten skyldes altså vekst i offentlig sektor.

Det er naturligvis de største kommunene som har den mest varierte næringsstrukturen. Generelt sett er det et inntrykk at flere av kommunene har et sårbart næringsliv, spesielt knyttet til landbruk og industri. Det er derfor behov for utviklingsarbeid som kan bidra til å sikre og videreutvikle eksisterende næringer, men også legge til rette for entreprenørskap, innovasjon og ny næringsvirksomhet.

Arbeidsplassveksten på et sted påvirker nettoflyttingen på en positiv måte. Steder som statistisk sett har bedre nettoflytting enn forventet ut fra arbeidsplassvekst og strukturelle forhold, kan karakteriseres som attraktive som bosted. Utvikling av arbeidsplasser vil alltid være viktig for å bidra til økt tilflytting, men dersom bostedsattraktiviteten er lav, er det en indikasjon på det er andre samfunnsutviklingstiltak som også kan være viktige for øke tilflyttingen.

Pendlingsmønstrer sier noen om interaksjonen på tvers av kommunegrensene, og hva som danner en naturlig bo- og arbeidsmarkedsregion. Det er alternativ 1 og 2 som danner de mest funksjonelle regionene. De andre alternativene er store og omfatter flere bo- og arbeidsmarkedsregioner, spesielt gjelder dette alternativ 3 og 4. Disse alternativene vil omfatte tre regionsentra med omegnskommuner, utgjør og mange måter hver sin bo- og arbeidsmarkedsregion. Slike alternativer kan være vanskelig å administrere og styre på en god måte, og det kan lett oppstå konflikter og dragkamper som gjør det vanskelig å realisere mulige gevinster.

Kommunen har en rolle som planlegger, tilrettelegger, samhandlingsaktør, koordinator, veileder og pådriver når det gjelder samfunns- og næringsutvikling. Spørsmålet i forhold til en kommunesammenslåing er om kommunene har de ressurser, den kompetanse og kapasitet som trengs i samfunnsutviklingsarbeidet i dag, og om de kan stå bedre rustet etter en kommunesammenslåing. Det er ikke sikkert at det er den beste løsningen at kommuner innenfor en og samme bo- og arbeidsmarkedsregion driver utviklings- og profileringsarbeid på hver sin måte, og kanskje i konkurranse med hverandre. Dersom man har felles utfordringer og interesser, kan det være vel så hensiktsmessig å stå sammen i konkurransen mot andre deler av landet når det gjelder næringsutvikling og tilflytting.

3. Økonomi

I dette kapittelet ser vi på status og utfordringer knyttet til kommunenes økonomi, og økonomiske konsekvenser av ulike alternativer for sammenslåing.

Før vi går nærmere inn på effektene av kommunesammenslåing, vil vi se litt nærmere på økonomisk status i de aktuelle kommunene i dag.

3.1 Økonomisk status

Vi ser her nærmere på ulike økonomiske indikatorer, for å kunne si noe om dagens økonomiske status i de ulike kommunene, og hvilke utfordringer de står overfor. Hvordan er situasjonen i kommunene i forhold til økonomiske indikatorer som inntektsnivå, driftsresultat, gjeld- og fondsstatus. I hvilken grad er det forskjeller mellom kommunene?

3.1.1 Korrigerte frie inntekter

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

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

For å få et mest mulig komplett bilde av kommunenes frie inntekter, viser vi i Tabell 20 nivået på korrigerte frie inntekter både med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter. Tabellen viser at alle de aktuelle kommunene, med unntak av Vikna, Nærøy og Brønnøy, hadde et inntektsnivå over landsgjennomsnittet i 2013. Leka og Vevelstad peker seg ut med relativt høye korrigerte frie inntekter i forhold til landsgjennomsnittet.

Tabell 20 Frie inntekter i 2013 korrigert for variasjon i utgiftsbehov. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt pr. innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Kilde: Kommuneproposisjonen 2015.

Kommune	Korrigerte frie inntekter, ekskl. e-skatt og konsesjonskraftinnt.	Korrigerte frie inntekter, inkl. e-skatt og konsesjonskraftinnt.
Vikna	99	99
Nærøy	99	99
Leka	128	124
Bindal	108	118
Sømna	105	102

Brønnøy	100	99
Vega	114	112
Vevelstad	122	118
Herøy	107	108
Alstahaug	100	100
Leirfjord	104	104
Vefsn	101	105
Grane	109	114
Hattfjelldal	110	111
Dønna	108	110
Nordland	102	105
Landet	100	100

I KOSTRA er kommunene delt inn i ulike kommunegrupper etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser (bundne kostnader og frie inntekter). Hensikten er å gjøre det mulig å sammenligne «like kommuner». Tabell 21 viser kommunegruppetilhørighet for de aktuelle kommunene.

Tabell 21 Kommunegruppeoversikt og definisjon. Kilde: KOSTRA 2014

Kommunegruppe (definisjon)	
Herøy og Leirfjord	2 (Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter)
Vikna og Sømna	3 (Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter)
Vevelstad	4 (Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter)
Leka, Bindal, Grane og Dønna	5 (Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter)
Vega og Hattfjelldal	6 (Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter)
Nærøy og Brønnøy	11 (Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter)
Alstahaug og Vefsn	12 (Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter)

Vi skal se nærmere på noen indikatorer som sier litt mer om hvordan kommunene forvalter de disponible midlene.

3.1.2 Finansielle nøkkeltall

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU)⁹ betrakter netto driftsresultat som en hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. TBU anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren over tid bør være minst 3 prosent av driftsinntektene. Et netto driftsresultat på 3 prosent vil sikre økonomisk balanse. Enkelt sagt tilsvarer et netto driftsresultat på 3 prosent et regnskapsresultat på nær 0 i privat sektor. Et netto driftsresultat over 3 prosent for kommunesektoren som helhet vil innebære at kommunene bygger opp en «buffer» mot uforutsette økte utgifter eller reduserte inntekter. God økonomistyring tilsier at kommunene budsjetterer med en slik buffer.¹⁰

Seks av de 15 kommunene hadde et netto driftsresultat over anbefalte 3 prosent i 2013 (jf. Tabell 22). 4 av kommunene hadde et negativt netto driftsresultat i 2013. Ser vi årene 2011-2013 under ett hadde 6 kommuner et resultat over 3 prosent, mens ni kommuner hadde et resultat under 3 prosent. Grane hadde et negativt netto driftsresultat i perioden 2011 til 2013.

Tabell 22 Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter 2011-2013. Kilde: KOSTRA (konsern).

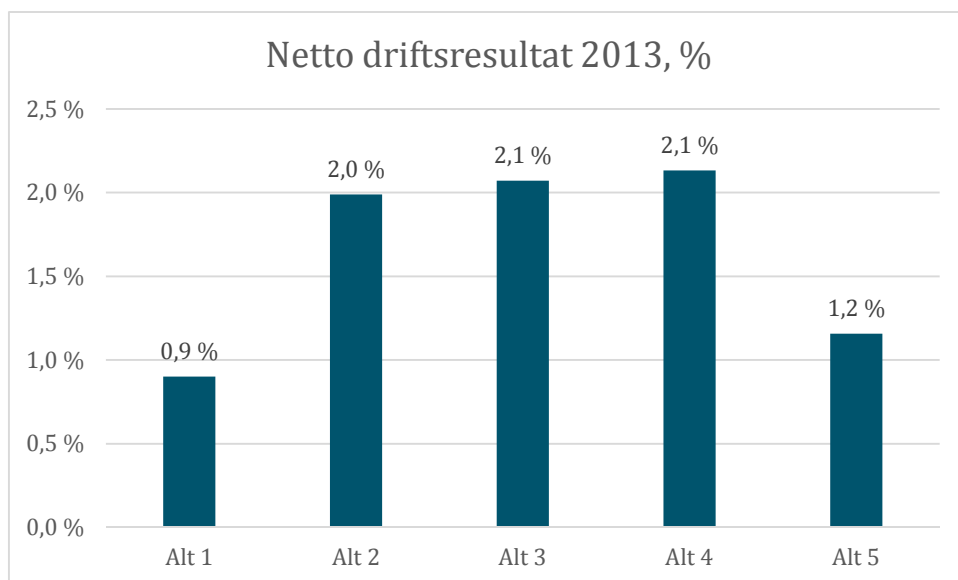
	2011	2012	2013	Gj.snitt 2011-2013
Vikna	2,9	3,5	2,0	2,8
Nærøy	1,6	2,3	1,3	1,7
Leka	1,3	1,3	-0,6	0,7
Bindal	9,3	4,3	4,9	6,2
Sømna	7,0	3,1	3,3	4,5
Brønnøy	3,1	0,5	-0,9	0,9
Vega	-0,8	0,0	2,8	0,7
Vevelstad	6,2	3,7	-3,3	2,2
Herøy	11,9	6,4	3,7	7,3
Alstahaug	6,5	4,0	4,9	5,1
Leirfjord	4,3	0,5	1,7	2,2
Vefsn	6,8	2,2	1,8	3,6
Grane	-0,2	2,3	-2,7	-0,2
Hattfjelldal	3,4	0,7	4,4	2,8
Dønna	7,2	3,5	3,2	4,6
Nordland	3,1	1,8	1,6	2,2
Hele landet	2,5	3,2	2,8	2,8

⁹ TBU er et partssammensatt utvalg for rapportering, statistisk bearbeidelse og faglig vurdering av data som gjelder økonomien i kommunene og fylkeskommunene.

¹⁰ Fra og med 2014 skal momskompensasjon knyttet til investeringer føres i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. TBU anbefaler derfor at nivået på netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet bør nedjusteres til 2 prosent av inntektene. For kommunene isolert sett er nivået 1,75 prosent.

Det er ikke økonomisk bærekraftig for en kommune å ha et netto driftsresultat under 3 prosent over tid. Bindal, Sømna, Herøy, Alstahaug, Vefsn og Dønna har hatt gode netto driftsresultater de siste årene. Leka, Brønnøy, Vevelstad og Grane hadde et negativt netto driftsresultat i 2013.

Figuren under viser beregnet netto driftsresultat i 2013 for de 5 sammenslåingsalternativene. Alternativ 3 og 4 får begge beregnet et resultat på 2,1 prosent. Alternativ 2 får beregnet et resultat på 2,0 prosent, mens alternativ 5 og alternativ 1 får beregnet et resultat på hhv. 1,2 prosent og 0,9 prosent.



Figur 26 Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter 2013. Alternativ 1-5. Kilde: KOSTRA (konsern). Beregninger ved Telemarksforsking.

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

Nivået på disposisjonsfondet kan si noe om hvilken økonomisk «buffer» kommunen har ved uforutsette hendelser, eller som egenfinansiering av investeringer. Bare seks av de 15 kommunene hadde et nivå på disposisjonsfondet som lå over landsgjennomsnittet i 2013. Bindal hadde høyest nivå på disposisjonsfondet med 28,2 prosent, mens Vega ikke hadde midler på disposisjonsfond i 2013. Det mangler data for Grane for 2013.

Tabell 23 Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter 2011-2013. Kilde: KOSTRA (konsern).

	2011	2012	2013
Vikna	2,2	3,0	2,6
Nærøy	1,4	0,9	2,2
Leka	14,2	7,9	6,1
Bindal	18,5	26,3	28,2
Sømna	7,2	11,2	11,7
Brønnøy	-1,5	0,7	0,4
Vega	0,1	0,0	0,0

Vevelstad	6,8	12,1	7,4
Herøy	9,6	13,0	12,1
Alstahaug	5,0	8,4	7,8
Leirfjord	1,8	2,6	0,3
Vefsn	11,0	11,5	9,8
Grane	4,8	6,7	..
Hattfjelldal	7,5	7,7	5,3
Dønna	2,3	7,5	5,3
Nordland	4,2	4,1	4,0
Hele landet	5,5	5,9	6,2

Norske kommuner har mulighet til å ta opp lån, og gjeldsbelastning og konsekvensen låneopptakene har for driften er svært viktig for den økonomiske styringen i norske kommuner. Netto lånegjeld er et uttrykk for kommunens gjeldsbelastning, soliditet og finansieringsstruktur. Jo lavere tall, jo bedre er det for kommunens økonomi.

Vega hadde høyest netto lånegjeld med 133,0 prosent i 2013, mens Hattfjelldal hadde lavest lånegjeld med 32,6 prosent. Til sammenligning var gjennomsnittet på landsbasis 71,0 prosent i 2013. Det mangler data for Grane for 2013.

Tabell 24 Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter 2011-2013. Kilde: KOSTRA (konsern)

	2011	2012	2013
Vikna	97,0	91,6	71,4
Nærøy	78,2	81,5	82,6
Leka	48,5	50,8	44,5
Bindal	34,8	34,0	34,4
Sømna	65,9	64,5	60,8
Brønnøy	81,9	78,1	79,6
Vega	141,5	134,8	133,0
Vevelstad	42,8	38,2	39,2
Herøy	102,5	124,0	98,7
Alstahaug	121,3	111,0	111,2
Leirfjord	68,4	62,3	59,5
Vefsn	73,2	77,6	89,7
Grane	41,6	42,4	..
Hattfjelldal	41,0	36,1	32,6
Dønna	73,7	75,3	74,5
Nordland	68,6	66,3	71,8
Hele landet	69,9	68,7	71,0

Et regnskapsmessig merforbruk innebærer at kommunen har brukt mer penger enn budsjettet, og brukes gjerne som en indikator på hvor god den økonomiske styringen og kontrollen er.

Både Nærøy, Brønnøy, Vega, Herøy, Hattfjelldal og Dønna hadde et akkumulert regnskapsmessig merforbruk per 31.12.13. Hattfjelldal er ROBEK-kommune.¹¹ Hattfjelldal hadde et akkumulert regnskapsmessig merforbruk på ca. 44 mill kr per 31.12.13.

Tabell 25 Akkumulert regnskapsmessig merforbruk per 31.12.13. 1000 kr.

	2013 (1000 kr)
Nærøy	-2 903
Brønnøy	-11 849
Vega	-676
Herøy	-9 111
Hattfjelldal	-43 883
Dønna	-8 559

3.1.3 Oppsummering økonomisk status

Alle de aktuelle kommunene, med unntak av Vikna, Nærøy og Brønnøy, hadde et inntektsnivå over landsgjennomsnittet i 2013. Leka og Vevelstad peker seg ut med relativt høye korrigerte frie inntekter i forhold til landsgjennomsnittet.

Det er ikke økonomisk bærekraftig for en kommune å ha et netto driftsresultat under 3 prosent over tid. Bindal, Sømna, Herøy, Alstahaug, Vefsn og Dønna har hatt gode netto driftsresultater de siste årene. Leka, Brønnøy, Vevelstad og Grane hadde et negativt netto driftsresultat i 2013. Ser vi på netto driftsresultatet for de ulike sammenslåingsalternativene, får alternativ 3 og 4 begge beregnet et resultat på 2,1 prosent. Alternativ 2 får beregnet et resultat på 2,0 prosent, mens alternativ 5 og alternativ 1 får beregnet et resultat på hhv. 1,2 prosent og 0,9 prosent.

Bare Bindal, Sømna, Vevelstad, Herøy, Alstahaug og Vefsn hadde et nivå på disposisjonsfondet som lå over landsgjennomsnittet i 2013. Vega hadde høyest netto lånegjeld med 133,0 prosent i 2013, mens Hattfjelldal hadde lavest lånegjeld med 32,6 prosent. Til sammenligning var gjennomsnittet på landsbasis 71,0 prosent i 2013.

Både Nærøy, Brønnøy, Vega, Herøy, Hattfjelldal og Dønna hadde et akkumulert regnskapsmessig merforbruk per 31.12.13. Hattfjelldal er ROBEK-kommune.

3.2 Effekter på overføringene fra inntektssystemet

Kommunenes inntektssystem har som formål å sikre fordeling av inntektene mellom kommunene slik at de kan yte et mest mulig likeverdige tjenestetilbud til innbyggerne. Dette gjøres ved å korrigere for ulikheter mellom kommunene i inntektsnivået (skatteinntektene) og i utgiftsbehovet.

Slik inntektssystemet er utformet, vil ikke rammetilskuddet for en ny sammenslått kommune være lik summen av rammeoverføringene for de «gamle» kommunene. Hvordan rammetilskuddet – og

¹¹ ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som må ha godkjenning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler.

dermed de frie inntektene – blir påvirket ved en kommunesammenslåing, vil være forskjellig avhengig av hvilke kommuner som slår seg sammen.

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

Inndelingstilskuddet varer over en 20-års periode, der det etter de 15 første årene skjer en gradvis nedtrapping.¹² Etter 20 år er så rammetilskuddet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt. Det er viktig å være oppmerksom på at inntektssystemet er under stadig endring, og at langsiktige konsekvenser derfor er beheftet med stor usikkerhet. *Våre beregninger illustrerer effekter gitt dagens inntektssystem og tilhørende kriterieverdier for den enkelte kommune i 2015.*

Utgiftsutjevningdelen i kommunenes inntektssystem påvirkes av følgende komponenter:¹³

- Basistillegget
- Reiseavstand innen sone
- Reiseavstand til nærmeste nabogrunnkrets
- Urbanitetskriteriet
- Opphopningsindeksen

Bortfall av basistillegget blir kompensert fullt ut over inndelingstilskuddet. De fire andre kriteriene som er listet opp, slår direkte ut på rammetilskuddet til den sammenslåtte kommunen – og omfattes ikke av noen overgangsordninger.

Ny verdi på urbanitetskriteriet er kurant å beregne siden dette kriteriet er definert som innbyggertall opphøyd i 1,2. Opphopningsindeksen består av kriteriene skilte/separerte, arbeidsledige, fattige per 1.1.2014.¹⁴ Grunnlagsdata knyttet til bosettingskriteriene sone og nabo er beregnet av Statistisk sentralbyrå.

Også inntektsutjevningen vil kunne bli påvirket av en kommunesammenslåing. Inntektsutjevningen vil bli påvirket hvis kommunene ligger i ulike «skatteinntektsklasser», dvs. har hatt forskjellig kompensasjonsgrad. Siden innføringen av en mer symmetrisk inntektsutjevning i 2005, har det vært to slike «skatteinntektsklasser»; skatteinntekt per innbygger som utgjør mer eller mindre enn 90 % av landsgjennomsnittet. Alle de aktuelle kommunene ligger under dette nivået. En eventuell sammenslåing vil derfor ikke påvirke inntektsutjevningen over rammetilskuddet.

¹² De siste 5 årene blir inndelingstilskuddet trappet ned lineært med 1/5 hvert år.

¹³ I tillegg vil korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler bli påvirket ved en eventuell kommunesammenslåing. Ved at en «ny kommune» vil få tilbakeført midler på bakgrunn av en nytt beregnet utgiftsbehov.

¹⁴ Indeksen blir beregnet ved å multiplisere grunnlagstallene fra de tre kriteriene og dele på innbyggertall multiplisert på innbyggertall.

Regionaltilskuddene i inntektssystemet, som tildeles som et gitt beløp til den enkelte kommune, kompenseres fullt over inndelingstilskuddet. I 2015 kvalifiserer ti av de 15 kommunene til småkommunetilskudd. Disse tilskuddene vil med andre ord bli påvirket av en kommunesammenslåing.¹⁵

Beregningene er gjort på følgende sammenslåingsalternativ:

- 1) Sør-Helgeland (Bindal + Sømna + Brønnøy + Vega + Vevelstad)
- 2) Bindal mot sør (Bindal + Vikna + Nærøy + Leka)
- 3) Mot HALD (Sømna + Brønnøy + Vega + Vevelstad + Herøy + Alstahaug + Leirfjord + Vefsn + Dønna)
- 4) Sør-Helgeland, HALD og Grane og Hattfjelldal (Bindal + Sømna + Brønnøy + Vega + Vevelstad + Herøy + Alstahaug + Leirfjord + Vefsn + Grane + Hattfjelldal + Dønna)
- 5) Bindal, Sømna og Brønnøy mot sør (Bindal + Sømna + Brønnøy + Vikna + Nærøy + Leka)

Tabellen under viser beregnet inndelingstilskudd for de ulike alternativene.

Tabell 26 Dokumentasjon av beregnet inndelingstilskudd. 1000 2015-kr. Alternativ 1-5.

	Skatte-%	Småkommunetilskudd	Basistillegg	Sum inndelings-tilskudd
Vikna	82,3 %		12 837	
Nærøy	72,3 %		12 837	
Leka	65,5 %	5 475	12 837	
Bindal	79,3 %	5 475	12 837	
Sømna	69,9 %	5 475	12 837	
Brønnøy	79,6 %		12 837	
Vega	70,8 %	5 475	12 837	
Vevelstad	64,9 %	5 475	12 837	
Herøy	79,1 %	5 475	12 837	
Alstahaug	83,3 %		12 837	
Leirfjord	72,6 %	5 475	12 837	
Vefsn	81,1 %		12 837	
Grane	77,2 %	5 475	12 837	
Hattfjelldal	69,6 %	5 475	12 837	
Dønna	67,3 %	5 475	12 837	
Alternativ 1 (5 kommuner)	76,7 %			73 248
Alternativ 2 (4 kommuner)	76,7 %			49 461
Alternativ 3 (9 kommuner)	78,9 %			135 546
Alternativ 4 (12 kommuner)	78,6 %			190 482
Alternativ 5 (6 kommuner)	77,1 %			80 610

¹⁵ Kommuner som slår seg sammen vil kompenseres for netto nedgang i samlede regionalpolitiske tilskudd. Det vil si at dersom den nye sammenslåtte kommunen mottar regionalpolitiske tilskudd, skal kommunen kompenseres for differansen mellom tidligere og nye regionalpolitiske tilskudd.

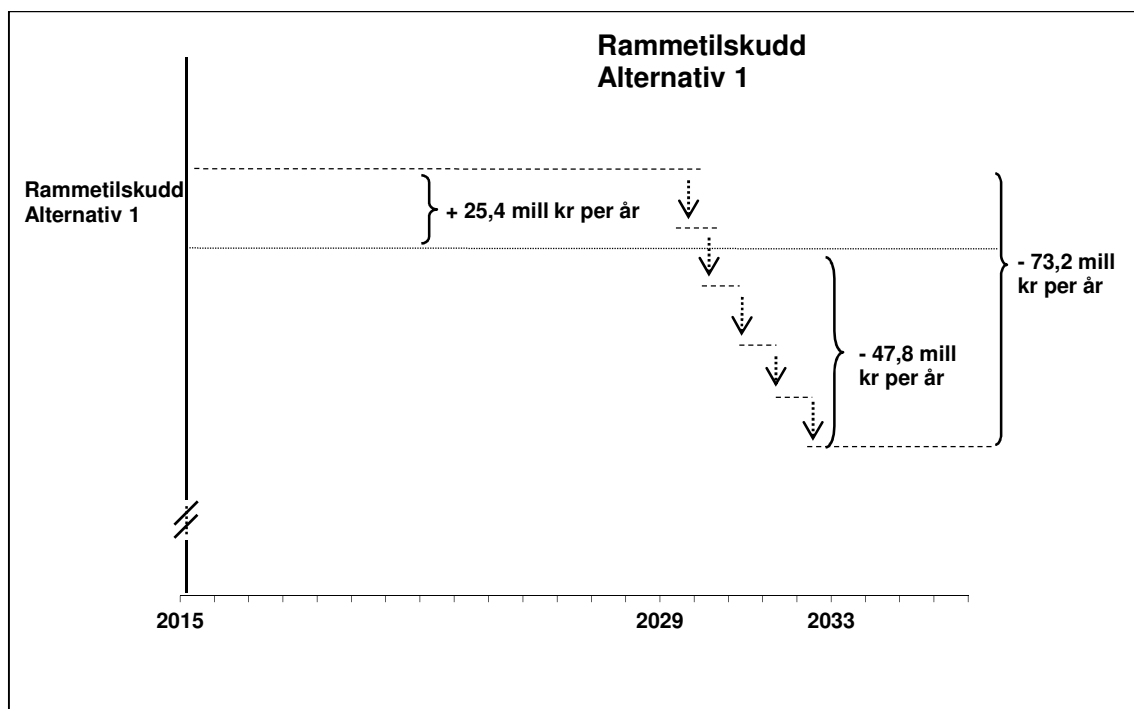
3.2.1 Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – alternativ 1

Tabell 27 viser kortsiktige og langsiktige effekter ved en eventuell sammenslåing av Bindal, Sømna, Brønnøy, Vega og Vevelstad, mens Figur 27 viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg over tid. Illustrasjonsberegningene viser at en sammenslått kommune (alternativ 1) vil få økt sitt rammetilskudd med om lag 25,4 mill kr (tilsvarende om lag 2,2 prosent av dagens samlede driftsinntekter) hvert år de første 15 årene etter sammenslåing. Inntektsnivået vil imidlertid være rundt 47,8 mill. kr lavere enn dagens nivå etter perioden for inndelingstilskuddet. Dette utgjør 4,1 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2015-2029 vil den nye kommunen ha mottatt 381,6 mill kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.¹⁶

Tabell 27 Frie inntekter per år i mill 2015-kr. Alternativ 1

Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	780,2
Frie inntekter pr år i 15 år etter sammenslåing (B)	805,6
Frie inntekter pr år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	732,4
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	25,4
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-47,8



Figur 27 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Alternativ 1

¹⁶ Beregnet som 15 år à 25,438 mill kr. Inndelingstilskuddet trappes deretter ned med 14,650 mill kr per år i en femårsperiode

Det samlede inndelingstilskuddet til alternativ 1 er altså i disse beregningene satt til 73,2 mill. kr, slik at etter år 20 fra sammenslåingstidspunktet blir det en isolert reduksjon i frie inntekter på 47,8 mill. kr framfor en økning på 25,4 mill. kr på årsbasis. Gitt dagens inntektssystem vil altså en slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngde først etter 20 år fra sammenslåingstidspunktet.

Hvordan rammetilskuddet fordeler seg på de ulike elementene er vist i Tabell 28. Beregningene viser at en sammenslått kommune (alternativ 1) vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skriver seg fra kriteriene sone (24,1 mill kr) og urbanitet (1,6 mill kr). Kriteriene nabo (-94 000 kr), netto virkning for elever i statlige og private skoler (-298 000 kr) og opphopningsindeksen (-50 000 kr) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. I inndelingstilskuddet inngår 4 basistillegg à ca. 12,8 mill. kr og 4 småkommunetilskudd à ca. 5,5 mill kr.

Tabell 28 Endring i ulike tilskuddselement 2015-kr. Alternativ 1.

Tilskuddselement	Endring i 1000 kr
Sone	24 088
Nabo	-94
Nto.virkn. statlige/private skoler	-154
Opphopningsindeks	-50
Urbanitetskriterium	1 647
Basistillegg	-51 346
Nto inntektsutjevning	0
Småkommunetilskudd	-21 900
Inndelingstilskudd	73 248
Sum	25 438

3.2.2 Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – alternativ 2

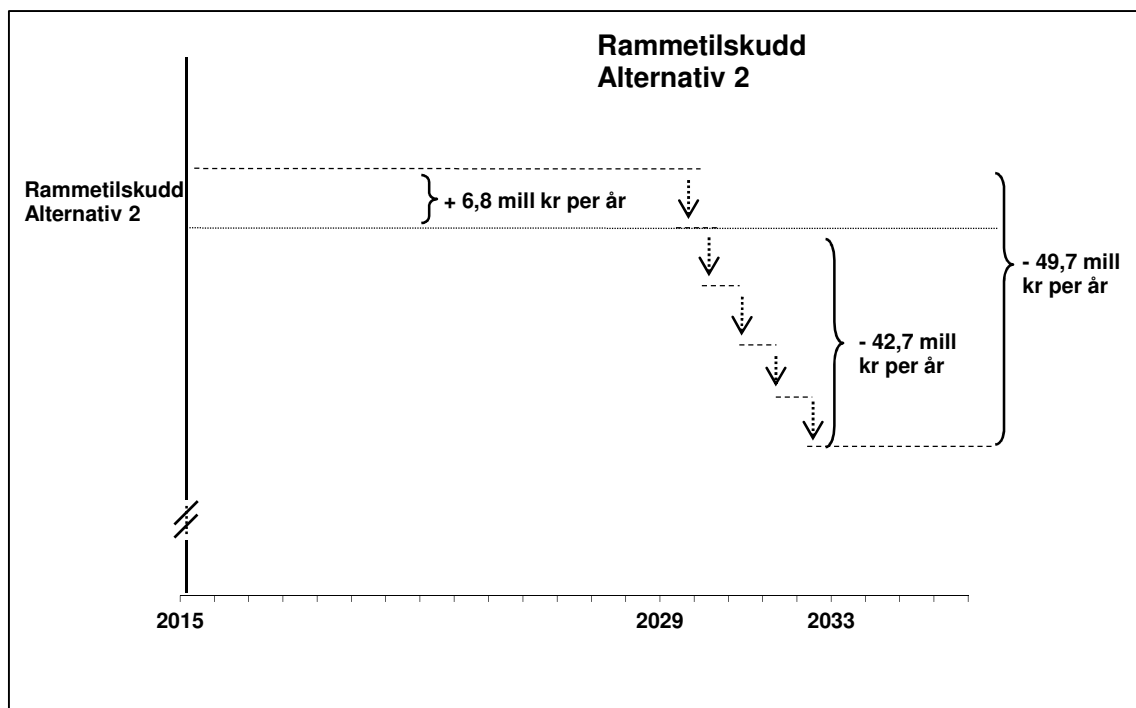
Tabell 29 viser kortsiktige og langsiktige effekter ved en eventuell sammenslåing av Bindal, Vikna, Nærøy og Leka, mens Figur 28 viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg over tid. Illustrasjonsberegningene viser at en sammenslått kommune (alternativ 2) vil få økt sitt rammetilskudd med om lag 6,8 mill kr (tilsvarende om lag 0,6 prosent av dagens samlede driftsinntekter) hvert år de første 15 årene etter sammenslåing. Inntektsnivået vil imidlertid være rundt 42,7 mill. kr lavere enn dagens nivå etter perioden for inndelingstilskuddet. Dette utgjør 4,1 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2015-2029 vil den nye kommunen ha mottatt 102,1 mill kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.¹⁷

¹⁷ Beregnet som 15 år à 6,806 mill kr. Inndelingstilskuddet trappes deretter ned med 9,892 mill kr per år i en femårsperiode

Tabell 29 Frie inntekter per år i mill 2015-kr. Alternativ 2

Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	665,2
Frie inntekter pr år i 15 år etter sammenslåing (B)	672,0
Frie inntekter pr år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	622,5
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	6,8
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-42,7



Figur 28 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Alternativ 2

Det samlede inndelingstilskuddet til alternativ 2 er altså i disse beregningene satt til 49,5 mill. kr, slik at etter år 20 fra sammenslåingstidspunktet blir det en isolert reduksjon i frie inntekter på 42,7 mill. kr framfor en økning på 6,8 mill. kr på årsbasis. Gitt dagens inntektssystem vil altså en slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngde først etter 20 år fra sammenslåingstidspunktet.

Hvordan rammetilskuddet fordeler seg på de ulike elementene er vist i Tabell 30. Beregningene viser at en sammenslått kommune (alternativ 2) vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skriver seg fra kriteriene sone (5,9 mill kr), opphopningsindeksen (81 000 kr) og urbanitet (1,4 mill kr). Kriteriene nabo (-380 000 kr) og netto virkning for elever i statlige og private skoler (-188 000 kr) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. I inndelingstilskuddet inngår 3 basistillegg à ca. 12,8 mill. kr og 2 småkommunetilskudd à ca. 5,5 mill kr.

Tabell 30 Endring i ulike tilskuddselement 2015-kr. Alternativ 3.

Tilskuddselement	Endring i 1000 kr
Sone	5 901
Nabo	-380
Nto.virkn. statlige/private skoler	-188
Opphopningsindeks	81
Urbanitetskriterium	1 390
Basistillegg	-38 510
Nto inntektsutjevning	0
Småkommunetilskudd	-10 950
Inndelingstilskudd	49 461
Sum	6 806

3.2.3 Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – alternativ 3

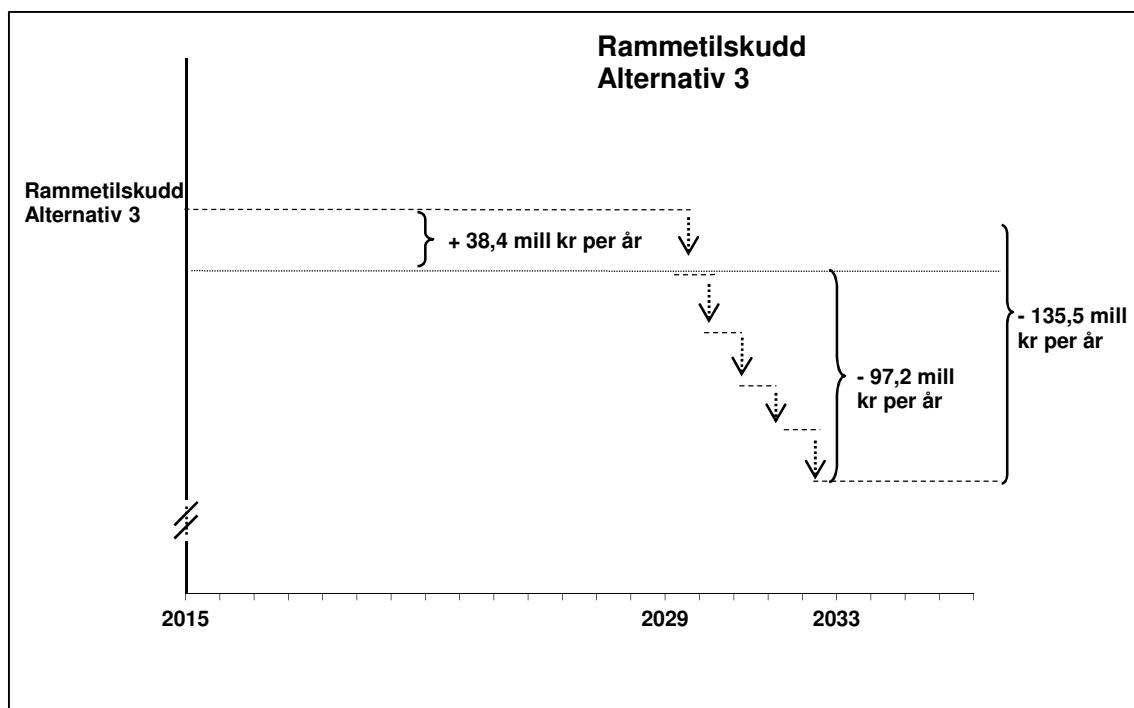
Tabell 31 viser kortsiktige og langsiktige effekter ved en eventuell sammenslåing av Sømna, Brønnøy, Vega, Vevelstad, Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Vefsn og Dønna, mens Figur 27 viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg over tid. Illustrasjonsberegningene viser at en sammenslått kommune (alternativ 3) vil få økt sitt rammetilskudd med om lag 38,4 mill kr (tilsvarende om lag 1,2 prosent av dagens samlede driftsinntekter) hvert år de første 15 årene etter sammenslåing. Inntektsnivået vil imidlertid være rundt 97,2 mill. kr lavere enn dagens nivå etter perioden for inndelingstilskuddet. Dette utgjør 3,0 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2015-2029 vil den nye kommunen ha mottatt 575,4 mill kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.¹⁸

Tabell 31 Frie inntekter per år i mill 2015-kr. Alternativ 3

Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	2 069,6
Frie inntekter pr år i 15 år etter sammenslåing (B)	2 107,9
Frie inntekter pr år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	1 972,4
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	38,4
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-97,2

¹⁸ Beregnet som 15 år à 38,361 mill kr. Inndelingstilskuddet trappes deretter ned med 27,109 mill kr per år i en femårsperiode.



Figur 29 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Alternativ 3

Det samlede inndelingstilskuddet til alternativ 3 er altså i disse beregningene satt til 135,5 mill. kr, slik at etter år 20 fra sammenslåingstidspunktet blir det en isolert reduksjon i frie inntekter på 97,2 mill. kr framfor en økning på 38,4 mill. kr på årsbasis. Gitt dagens inntektssystem vil altså en slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngde først etter 20 år fra sammenslåingstidspunktet.

Hvordan rammetilskuddet fordeler seg på de ulike elementene er vist i Tabell 32. Beregningene viser at en sammenslått kommune (alternativ 3) vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skriver seg fra kriteriene sone (30,1 mill kr), opphopningsindeksen (291 000 kr) og urbanitet (8,4 mill kr). Kriteriene nabo (-41 000 kr) og netto virkning for elever i statlige og private skoler (-382 000 kr) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. I inndelingstilskuddet inngår 8 basistillegg à ca. 12,8 mill. kr og 6 småkommunetilskudd à ca. 5,5 mill kr.

Tabell 32 Endring i ulike tilskuddselement 2015-kr. Alternativ 3.

Tilskuddselement	Endring i 1000 kr
Sone	30 117
Nabo	-41
Nto.virkn. statl/priv. skoler	-382
Opphopningsindeks	291
Urbanitetskriterium	8 373
Basistillegg	-102 693
Nto inntektsutjevning	0
Småkommunetilskudd	-32 850
Inndelingstilskudd	135 546
Sum	38 361

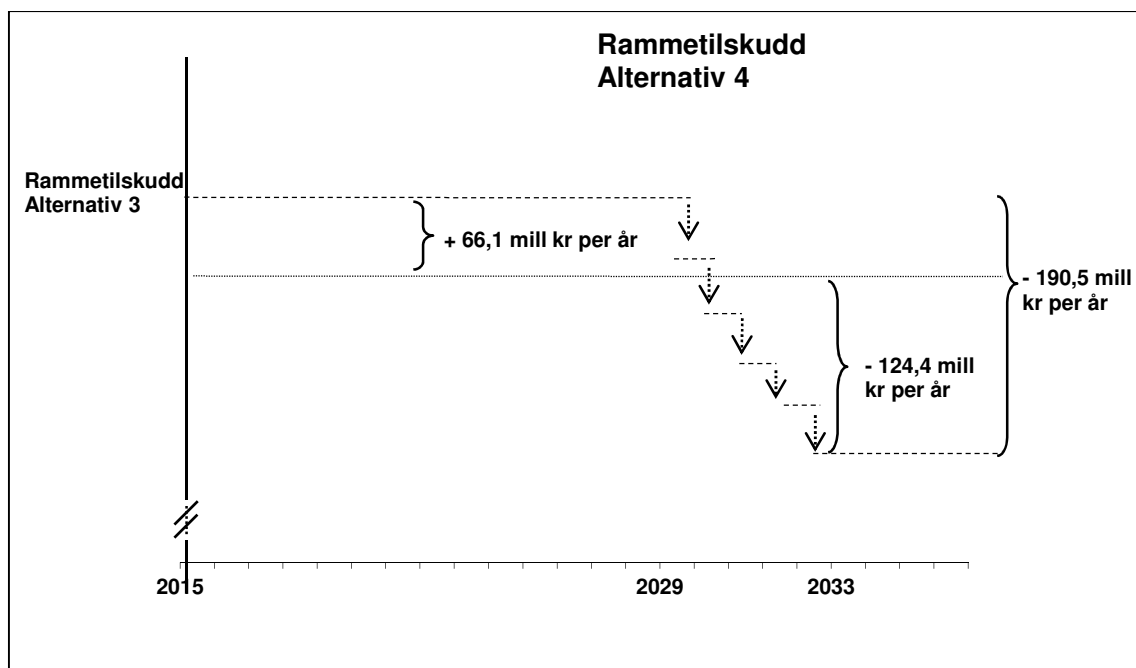
3.2.4 Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – alternativ 4

Tabell 33 viser kortsiktige og langsiktige effekter ved en eventuell sammenslåing av Bindal, Sømna, Brønnøy, Vega, Vevelstad, Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Vefsn, Grane, Hattfjelldal og Dønna, mens Figur 30 viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg over tid. Illustrasjonsberegningene viser at en sammenslått kommune (alternativ 4) vil få økt sitt rammetilskudd med om lag 66,1 mill kr (tilsvarende om lag 1,8 prosent av dagens samlede driftsinntekter) hvert år de første 15 årene etter sammenslåing. Inntektsnivået vil imidlertid være rundt 124,4 mill. kr lavere enn dagens nivå etter perioden for inndelingstilskuddet. Dette utgjør 3,4 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2015-2029 vil den nye kommunen ha mottatt 991,2 mill kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.¹⁹

Tabell 33 Frie inntekter per år i mill 2015-kr. Alternativ 4

Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	2 365,1
Frie inntekter pr år i 15 år etter sammenslåing (B)	2 431,2
Frie inntekter pr år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	2 240,7
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	66,1
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-124,2



Figur 30 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Alternativ 4

¹⁹ Beregnet som 15 år à 66,082 mill kr. Inndelingstilskuddet trappes deretter ned med 38,096 mill kr per år i en femårsperiode.

Det samlede inndelingstilskuddet til alternativ 4 er altså i disse beregningene satt til 190,5 mill. kr, slik at etter år 20 fra sammenslåingstidspunktet blir det en isolert reduksjon i frie inntekter på 124,4 mill. kr framfor en økning på 66,1 mill. kr på årsbasis. Gitt dagens inntektssystem vil altså en slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngde først etter 20 år fra sammenslåingstidspunktet.

Hvordan rammetilskuddet fordeler seg på de ulike elementene er vist i Tabell 34. Beregningene viser at en sammenslått kommune (alternativ 4) vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skriver seg fra kriteriene sone (55,5 mill kr), opphopningsindeksen (336 000 kr) og urbanitet (10,7 mill kr). Kriteriene nabo (-67 000 kr) og netto virkning for elever i statlige og private skoler (-447 000 kr) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. I inndelingstilskuddet inngår 11 basistillegg à ca. 12,8 mill. kr og 9 småkommunetilskudd à ca. 5,5 mill kr.

Tabell 34 Endring i ulike tilskuddselement 2015-kr. Alternativ 4.

Tilskuddselement	Endring i 1000 kr
Sone	55 526
Nabo	-67
Nto.virkn. statl/priv. skoler	-447
Opphopningsindeks	336
Urbanitetskriterium	10 728
Basistillegg	-141 202
Nto inntektsutjevning	0
Småkommunetilskudd	-49 275
Inndelingstilskudd	190 482
Sum	66 082

3.2.5 Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter – alternativ 5

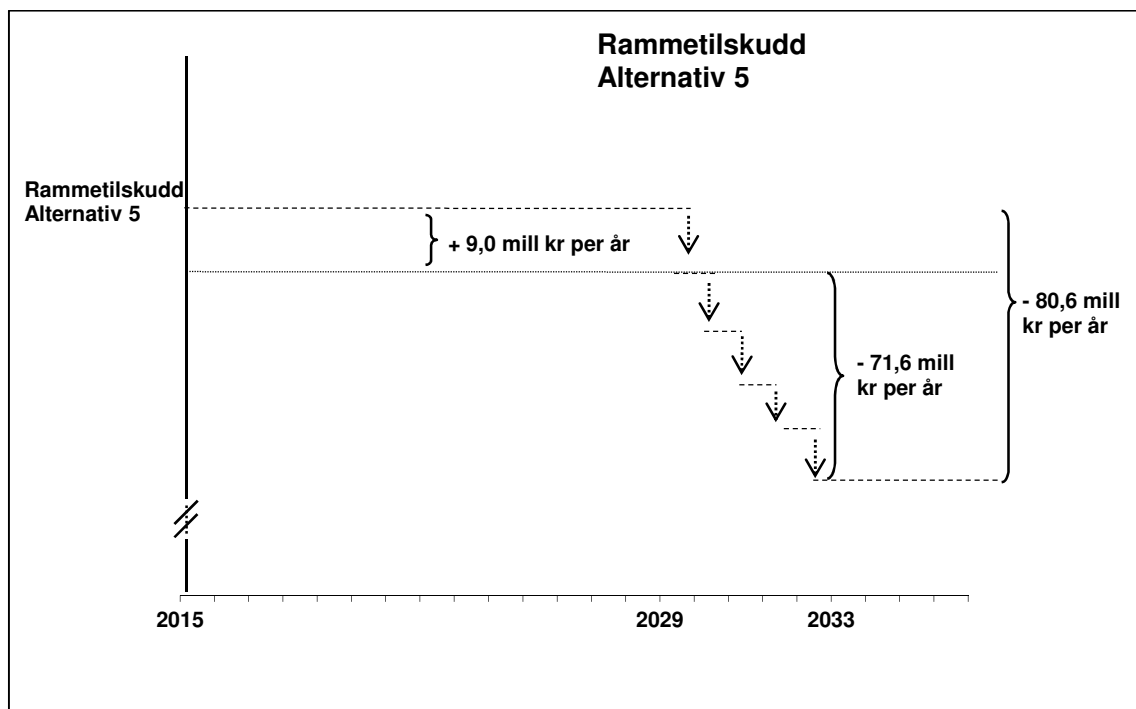
Tabell 35 viser kortsiktige og langsiktige effekter ved en eventuell sammenslåing av Bindal, Sømna, Brønnøy, Vikna, Nærøy og Leka, mens Figur 31 viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg over tid. Illustrasjonsberegningene viser at en sammenslått kommune (alternativ 5) vil få økt sitt rammetilskudd med om lag 9,0 mill kr (tilsvarende om lag 0,5 prosent av dagens samlede driftsinntekter) hvert år de første 15 årene etter sammenslåing. Inntektsnivået vil imidlertid være rundt 71,6 mill. kr lavere enn dagens nivå etter perioden for inndelingstilskuddet. Dette utgjør 3,8 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2015-2029 vil den nye kommunen ha mottatt 134,6 mill kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.²⁰

²⁰ Beregnet som 15 år à 3,403 mill kr. Inndelingstilskuddet trappes deretter ned med 16,122 mill kr per år i en femårsperiode.

Tabell 35 Frie inntekter per år i mill 2015-kr. Alternativ 5

Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	1 224,8
Frie inntekter pr år i 15 år etter sammenslåing (B)	1 233,8
Frie inntekter pr år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	1 153,1
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	9,0
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-71,6



Figur 31 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Alternativ 5

Det samlede inndelingstilskuddet til alternativ 5 er altså i disse beregningene satt til 80,6 mill. kr, slik at etter år 20 fra sammenslåingstidspunktet blir det en isolert reduksjon i frie inntekter på 71,6 mill. kr framfor en økning på 9,0 mill. kr på årsbasis. Gitt dagens inntektssystem vil altså en slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngde først etter 20 år fra sammenslåingstidspunktet.

Hvordan rammetilskuddet fordeler seg på de ulike elementene er vist i Tabell 36. Beregningene viser at en sammenslått kommune (alternativ 5) vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skriver seg fra kriteriene sone (5,9 mill kr) og urbanitet (3,8 mill kr). Kriteriene nabo (-362 000 kr), netto virkning for elever i statlige og private skoler (-328 000 kr) og opphopningsindeksen (-61 000 kr) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. I inndelingstilskuddet inngår 5 basistillegg à ca. 12,8 mill. kr og 3 småkommunetilskudd à ca. 5,5 mill kr.

Tabell 36 Endring i ulike tilskuddselement 2015-kr. Alternativ 5.

Tilskuddselement	Endring i 1000 kr
Sone	5 899
Nabo	-362
Nto.virkn. statl/priv. skoler	-328
Opphopningsindeks	-61
Urbanitetskriterium	3 823
Basistillegg	-64 183
Nto inntektsutjevning	0
Småkommunetilskudd	-16 425
Inndelingstilskudd	80 610
Sum	8 973

3.2.6 Oppsummering

Beregningene viser at en de 5 sammenslåingsalternativene vil få en økning i rammetilskuddet hvert år de første 15 årene på mellom 6,8 mill kr (alternativ 2) og 66,1 mill kr (alternativ 4). Inndelingstilskuddet kompenserer for bortfall av basistillegg og regionaltilskudd over en periode på 20 år, med gradvis nedtrapping etter 15 år. Etter 20 år er rammetilskuddet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt. Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil de ulike sammenslåingsalternativene være nede på et langsiktige tilskuddsnivå som ligger mellom 43 mill kr (alternativ 2) og 124 mill kr (alternativ 4) pr år under det man mottok som enkeltkommuner.

Tabell 37 Oppsummering av illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter

	1000 kr		I % av brutto driftsinntekter	
	År 1-15	Etter år 20	År 1-15	Etter år 20
Alt 1	25 438	-47 810	2,2 %	-4,1 %
Alt 2	6 806	-42 655	0,6 %	-4,1 %
Alt 3	38 361	-97 185	1,2 %	-3,0 %
Alt 4	66 082	-124 400	1,8 %	-3,4 %
Alt 5	8 973	-71 637	0,5 %	-3,8 %

For at kommunesammenslåing skal være økonomisk lønnsomt, må kommunene innen 20 år ha realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet. Vi vil i avsnitt 3.13 se nærmere på innsparingspotensialet ved kommunesammenslåing.

3.3 Direkte støtte kommunesammenslåinger

For å legge til rette for overgangen til en ny kommune for kommuner som slår seg sammen, vil regjeringen benytte positive økonomiske virkemidler som kan stimulere til kommunesammenslåing i reformperioden. Departementet vil dekke nødvendige engangskostnader ved sammenslåingen etter

en standardisert modell. Kommuner som slår seg sammen vil kunne få reformstøtte for å lette overgangen til en ny kommune, og dagens ordning med inndelingstilskuddet videreføres. Virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018.

Engangskostnader er et gitt beløp for å dekke kostnader ved en kommunesammenslåing. Beløpet er regulert ut fra hvor mange kommuner som inngår i sammenslåingen, og hvor store kommunene er målt i antall innbyggere. Eksempler på engangskostnader er lønn og drift av felles folkevalgt nemnd, lønn til prosjektleder (eventuell prosjektmedlemmer/hovedtillitsvalgt), involvering av innbyggerne, tiltak for felles kultur, harmonisering av IKT, tilrettelegging av servicekontor m.m. Tabell 38 viser en sammenstilling av hva ulike konstellasjoner av kommuner får til dekking av engangskostnader.

Tabell 38 Engangskostnader ved kommunesammenslåing, i 1000 kr. Kilde: KMD

Antall kommuner og innbyggere i sammenslåingen	0 – 19 999 innbyggere	20 – 49 999 innbyggere	50 – 99 999 innbyggerne	Over 100 000 innbyggere
2 kommuner	20 000	25 000	30 000	35 000
3 kommuner	30 000	35 000	40 000	45 000
4 kommuner	40 000	45 000	50 000	55 000
5 eller flere kommuner	50 000	55 000	60 000	65 000

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

Tabell 39 Reformstøtte til sammenslåtte kommuner, i 1000 kr. Kilde: KMD²¹

Antall innbyggere i sammenslåingen	Reformstøtte
0 – 14 999 innbyggere	5 000
15 – 29 999 innbyggere	20 000
30 – 49 999 innbyggere	25 000
Over 50 000 innbyggere	30 000

Hvis vi ser nærmere på kommunestrukturalternativene som utredes i denne rapporten, ser en i Tabell 40 hvor mye de ulike alternativene vil få til dekking av engangskostnader og i reformstøtte. Alternativ 3 og 4 vil hver få 80 mill kr. Alternativ 5 vil få 75 mill kr, mens alternativ 1 og 2 ville få hhv. 55 mill kr og 45 mill kr. Målt i prosent av brutto driftsinntekter varierer nivået fra 2,1 prosent for alternativ 4 til 4,8 prosent for alternativ 1.

²¹ Regjeringen har besluttet å fjerne den nedre grensen på 10 000 innbyggere for at en sammenslått kommune skal kunne motta reformstøtte. Alle nye kommuner vil nå få reformstøtte, uavhengig av innbyggertallet i den nye kommunen.

Tabell 40 Oversikt over støtte til engangskostnader og reformstøtte ved kommunesammenslåinger, i 1 000 kr. Kilde: KMD

	Innbygger- tall 2014	Støtte til engangs- kostnader (1000 kr)	Reform- støtte (1000kr)	Samlet (1000kr)	I % av brutto driftsinntekter
Alt 1 (5 kommuner)	13 165	50 000	5 000	55 000	4,8 %
Alt 2 (4 kommuner)	11 444	40 000	5 000	45 000	4,3 %
Alt 3 (9 kommuner)	37 683	55 000	25 000	80 000	2,5 %
Alt 4 (12 kommuner)	42 151	55 000	25 000	80 000	2,1 %
Alt 5 (6 kommuner)	21 388	55 000	20 000	75 000	4,0 %

3.4 Mulige endringer av inntektssystemet

Regjeringen legger ellers opp til en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i løpet av reformperioden. Gjennomgangen vil sees i sammenheng med kommunereformen.

Det vil bli gitt en vurdering av smådriftsulemper, og hvorvidt dette er en ufrivillig kostnad for kommunene eller om kommunestørrelse kan sees som en frivillig kostnad som kommunene velger å ta. Utforming og omfang av regionalpolitiske tilskudd vil bli vurdert (Nord-Norge- og Namdals-tilskudd, småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge og storbytilskudd). Regjeringen ønsker også at kommunene skal beholde mer av skatteinntektene enn i dag. Det betyr at skattelementene i inntektssystemet og systemet for inntektsutjevning vil bli vurdert. Regjeringen vil legge fram et nytt opplegg for inntektssystemet for kommunene i kommuneproposisjonen for 2017.

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

3.5 Konesjonskraft

Mange kommuner i Norge har kraftinntekter, og det er interessant å se hvordan disse kan endre seg ved kommunesammenslåing (LVK-rapport 2015). De viktigste ordningene knyttet til kraft er følgende:

- Konesjonsavgift. I alle konsesjoner for erverv av fallrettigheter eller regulering av vassdrag blir konsesjonæren pålagt å betale de berørte kommuner en konsesjonsavgift. Konesjonsavgiften skal inngå i et fond der fondsmidlene benyttes som støtte til det lokale næ-

ringslivet. Denne avgiften beregnes på grunnlag av kraftverkets produksjonskapasitet, regnet i naturhestekrefter, og en fastsatt avgiftssats. Hverken avgiftssatsen eller kraftgrunnlaget påvirkes av en kommunesammenslåing, men inntektene tilfaller den nye kommunen.

- Konesjonskraft. Kraftverkseier skal avstå inntil 10 prosent av kraftgrunnlaget som konsesjonskraft til kommunene og fylkeskommunen der kraftanlegget ligger. Kommunene sin rett til konsesjonskraft er derimot avgrensa til kommunenes behov for allmenn elektrisitetforsyning. I kommuner med lavt folketall – men med store utbygginger – innebærer dette at fylkeskommunen får overført den overskytende mengden. En kommunesammenslåing mellom små kraftkommuner og kommuner med et større innbyggertall, innebærer et større behov for allmenn el-forsyning. En større del av konsesjonskraften vil dermed gå til den nye kommunen, mens fylket sin mengde blir tilsvarende redusert. På den måten kan en si at regelverket og regimet som er knyttet til fordelinga og uttak av konsesjonskraft, ikke er sammenslåingsnøytralt (Brandtzæg et. al 2011).
- Eiendomsskatt. Eiendomsskatt er en lokal bestemt skatt, hvor kommunene selv bestemmer om de vil skrive den ut. For kommuner som har kraftverk er det vanlig å skrive ut eiendomsskatt i hvert fall på verker og bruk, hvor vannkraftverk og overføringsnett er de objektene som gir de største eiendomsskatteinntektene til vertskommunene. Ved kommunesammenslåing må det avklares hvorvidt eiendomsskatten skal videreføres og på hvilket nivå. Inntektene vil tilfalle den nye kommunen.
- Naturressursskatt er en særskatt for kraftproduksjonsanlegg, og utgjør 1,3 øre/KWh, hvor 1,1 øre går til primærkommunene og 0,2 øre til fylkeskommunene. Naturressursskatten er en del av kommunenes inntektssystem, og dermed en del av inntektsutjevningen. Nivået på inntektene av naturressursskatten påvirkes ikke av en eventuell kommunesammenslåing, men vil følge over til den nye kommunen.
- Næringsfond. Konsesjonslovgivningen gir konsesjonsmyndighetene anledning til å pålegge den enkelte konsesjonær å avsette midler til næringsfond til de berørte kommuner i saker om ny kraftutbygging eller i saker om fornyelse av utløpte konsesjoner. Ofte betales dette som et engangsbetrag og inngår i kraftfond sammen med konsesjonsavgifter. Næringsfondet vil, om det ikke er eldre konsesjonsvilkår som forutsetter at midlene skal brukes i distriktet der kraftutbyggingen finnes, disponeres av den nye kommunen.

Som oversikten over viser, så vil nivået på inntekter fra de fleste inntekter knyttet til kraft være de samme før og etter en kommunesammenslåing. Den store forskjellen er at inntektene etter en sammenslåing vil disponeres av den nye kommunen, og dermed nyttes i et større fellesskap.

Det ene unntaket er konsesjonskraftsinntekter. Vi har derfor sett nærmere på dette i det følgende.

3.5.1 Konsesjonskraftmengde, allment forbruk og overskytende konsesjonskraft

Tabellen nedenfor viser tall for konsesjonskraftmengde for Bindal, Brønnøy, Vefsn, Grane, Hattfjelldal og Nærøy kommuner.²² Siden Bindal, Vefsn og Hattfjelldal har såpass stor mengde, har vi også hentet inn alminnelig el-forbruk for disse kommunene.²³ Alle tall er i GWh. Alminnelig el-forsyning er definert som alt forbruk av elektrisk energi til husholdning, jordbruk, bedrifter også videre, unntatt kraftintensiv industri.²⁴

De siste endelige tallene som er tilgjengelig for alminnelig el-forsyning, er tall fra kommunene i mars 2015. Men når det gjelder alminnelig el-forsyning er dette tall som kan variere fra år til år. Eksempelvis variasjon i forbruk, utbygging av hytter og etablering av nye bedrifter kan være elementer som fører til endringer i alminnelig el-forbruk. Vi gjør oppmerksom på at utregningen er ment som en illustrasjon og at resultatene vil variere med endringer i mengde og pris.

Tabell 41 Konsesjonskraftmengde, allment forbruk og overskytende konsesjonskraft i kommunene. Tall fra 2015 i GWh. Kilde: NVE, Bindal kommune, Vefsn kommune og Hattfjelldal kommune.

Kommune	Konsesjonskraftmengde	Alm. Forbruk	Overskytende konsesjonskraft
Bindal	41	27 (34)	14 (7)
Brønnøy	3	-	-
Vefsn	29	208	-
Grane	9	-	-
Hattfjelldal	59	41	17
Nærøy	1	-	-

Som vi ser av Tabell 41, er det kun Bindal og Hattfjelldal som ikke benytter hele konsesjonskraften de har krav til i egen kommune.

Vi får oppgitt fra Bindal kommune at de har en avtale med fylkeskommunen som sørger for at inntekter tilsvarende halvparten av den overskytende konsesjonskraftsmengden tilbakeføres til kommunen. For å ivareta dette i beregningene nedenfor har vi derfor regnet med at Bindal har et alminnelig forbruk på (27 + 7) på 34 GWh og overskytende konsesjonskraftsmengde på 7 GWh.

3.5.2 Inntekter fra konsesjonskraft

Nettoprisen ved uttak/salg av konsesjonskraft har variert mye de siste 10 årene, og vil fortsette å variere i årene som kommer. Det er mange forhold som gir utslag på prisen, som forbruk, kostnader, revidering av avtaler også videre. Vi har derfor i denne utredningen regnet med tre ulike nettopriser:

- 15 øre/kWh omtrent tilsvarende dagens nivå

²² Talla for konsesjonskraftmengde er innhenta fra NVE, datert 05.01.15 for Nordland og 30.03.15 for Nord-Trøndelag.

²³ Tall for alminnelig el-forsyning er hentet fra Bindal kommune, Vefsn kommune og Hattfjelldal kommune i mars 2015.

²⁴ http://snl.no/alminnelig_forbruk

- 10 øre/kWh som illustrerer konsekvenser dersom kraftprisen går nedover
- 20 øre/kWh som illustrerer konsekvenser dersom kraftprisen stiger

Tabell 42 viser hvilke inntekter de seks kommunene har i dag ved de ulike prisforutsetningene, og hvor mye de har til sammen. Vi vil ta utgangspunkt i disse summene, når vi videre skal se på konsekvensen dersom kommunene inngår i sammenslåing.

Tabell 42 Inntekter fra konsesjonskraft ved uendret kommunestruktur (kr). Ved ulike prisforutsetninger, nettopris på 15øre/kWh, 20 øre/kWh og 10 øre/kWh.

Dagens situasjon	Inntekter 15 øre	Inntekter 20 øre	Inntekter 10 øre
Bindal	5 147 501	6 863 334	3 431 667
Brønnøy	497 535	663 380	331 690
Vefsn	4 330 650	5 774 200	2 887 100
Grane	1 377 150	1 836 200	918 100
Hattfjelldal	6 195 000	8 260 000	4 130 000
Nærøy	169 500	226 000	113 000
Sum	17 717 336	23 623 114	11 811 557

3.5.3 Effekt av ulike sammenslåingsalternativer

For å regne ut effekten av de ulike sammenslåingsalternativene, har vi sett på konsesjonskraftmengden i hvert av alternativene. I alternativ 1, 2 og 5 vil den nye kommunen bruke den overskytende konsesjonskraftmengden som Bindal har i dag. Disse tre alternativene vil dermed få den samme veksten i inntekter. I alternativ 3 vil det ikke bli noen endring, siden verken Bindal eller Hattfjelldal inngår i alternativet. I alternativ 4 vil den nye kommunen bruke både Bindal og Hattfjelldals overskytende konsesjonskraft.

Tabell 43 Eventuell konsesjonskraftmengde (GWh) i en ny, sammenslått kommune. Kilde: NVE.

Alternativ	Kommuner som inngår	Konsesjonskraftmengde
1	Bindal + Sømna + Brønnøy + Vega + Vevelstad	45
2	Bindal + Vikna + Nærøy + Leka	43
3	Sømna + Brønnøy + Vega + Vevelstad + Herøy + Alstadhaug + Leirfjord + Vefsn + Dønna	32
4	Bindal + Sømna + Brønnøy + Vega + Vevelstad + Herøy + Alstadhaug + Leirfjord + Vefsn + Grane + Hattfjelldal + Dønna	141
5	Bindal + Sømna + Brønnøy + Vikna + Nærøy + Leka	46

Inntekter 15 øre

I tabellen under er det gjort en utredning for hver av de 5 alternativene, basert på et nettopris på 15 øre/kWh. Tabellen viser at alternativ 1, 2 og 5 får en økning i inntektene i overkant av 1 million kroner, mens økningen er nesten 3,7 millioner i alternativ 4.

Tabell 44 Konsesjonskraftmengde (GWh), inntekter i ny kommune og endring fra inntektene i de samme kommunene i dag (kr). Nettopris 15 øre/kWh.

Alternativ	Kommuner som inngår	Konsesjonskraftsmengde	Inntekter ny kommune	Endringer fra dagens struktur
1	Bindal + Sømna + Brønnøy + Vega + Vevelstad	45	6 720 885	1 075 849
2	Bindal + Vikna + Nærøy + Leka	43	6 392 850	1 075 849
3	Sømna + Brønnøy + Vega + Vevelstad + Herøy + Alstadhaug + Leirfjord + Vefsn + Dønna	32	4 828 185	-
4	Bindal + Sømna + Brønnøy + Vega + Vevelstad + Herøy + Alstadhaug + Leirfjord + Vefsn + Grane + Hattfjelldal + Dønna	141	21 208 935	3 661 099
5	Bindal + Sømna + Brønnøy + Vikna + Nærøy + Leka	46	6 890 385	1 075 849

Inntekter 20 øre

I tabellen under er det gjort en utredning for hver av de 5 alternativene, basert på et nettoppris på 20 øre/kWh. Tabellen viser at alternativ 1, 2 og 5 får en økning i inntektene i overkant av 1,4 millioner, mens økningen er nærmere millioner i alternativ 4.

Tabell 45 Konsesjonskraftmengde (GWh), inntekter i ny kommune og endring fra inntektene i de samme kommunene i dag (kr). Nettoppris 20 øre/kWh.

Alternativ	Kommuner som inngår	Konsesjonskraftmengde	Inntekter ny kommune	Endringer fra dagens struktur
1	Bindal + Sømna + Brønnøy + Vega + Vevelstad	45	8 961 180	1 434 466
2	Bindal + Vikna + Nærøy + Leka	43	8 523 800	1 434 466
3	Sømna + Brønnøy + Vega + Vevelstad + Herøy + Alstadhaug + Leirfjord + Vefsn + Dønna	32	6 437 580	-
4	Bindal + Sømna + Brønnøy + Vega + Vevelstad + Herøy + Alstadhaug + Leirfjord + Vefsn + Grane + Hattfjelldal + Dønna	141	28 278 580	4 881 466
5	Bindal + Sømna + Brønnøy + Vikna + Nærøy + Leka	46	9 187 180	1 434 466

Inntekter 10 øre

I tabellen under er det gjort en utredning for hver av de 5 alternativene, basert på et nettoppris på 10 øre/kWh. Tabellen viser at alternativ 1, 2 og 5 får en økning i inntektene i overkant av 0,7 millioner, mens økningen er i overkant av 2,4 millioner i alternativ 4.

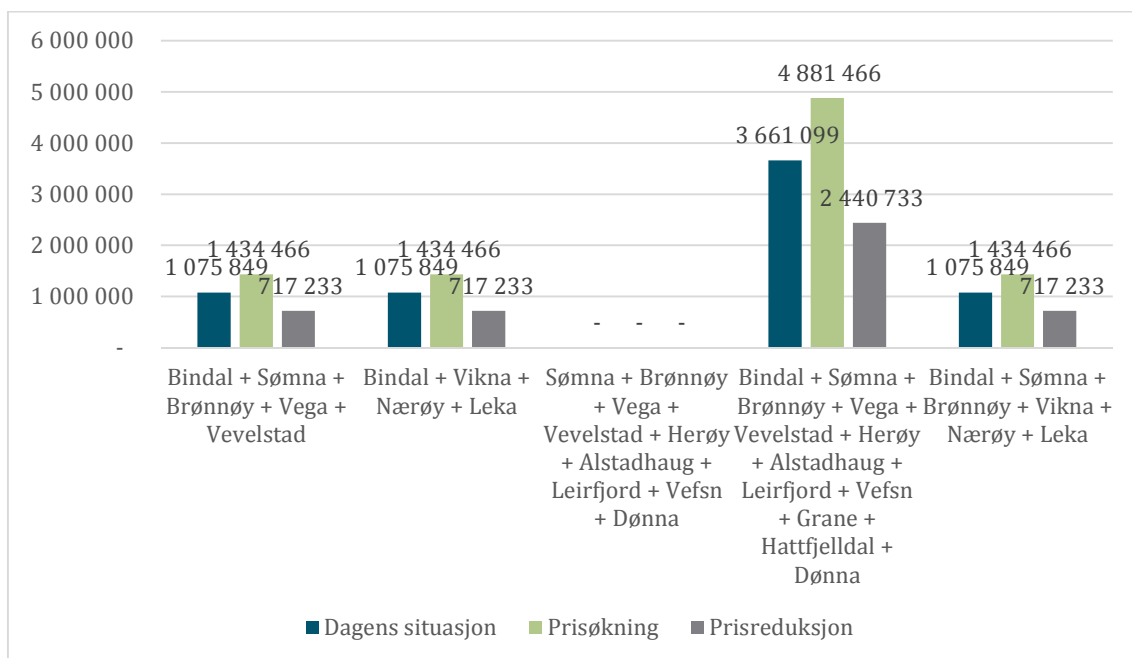
Tabell 46 Konsesjonskraftmengde (GWh), inntekter i ny kommune og endring fra inntektene i de samme kommunene i dag (kr). Nettoppris 10 øre/kWh.

Alternativ	Kommuner som inngår	Konsesjonskraftsmengde	Inntekter ny kommune	Endringer fra dagens struktur
1	Bindal + Sømna + Brønnøy + Vega + Vevelstad	45	4 480 590	717 233
2	Bindal + Vikna + Nærøy + Leka	43	4 261 900	717 233

3	Sømna + Brønnøy + Vega + Vevelstad + Herøy + Alstadhaug + Leirfjord + Vefsn + Dønna	32	3 218 790	-
4	Bindal + Sømna + Brønnøy + Vega + Vevelstad + Herøy + Alstadhaug + Leirfjord + Vefsn + Grane + Hattfjelldal + Dønna	141	14 139 290	2 440 733
5	Bindal + Sømna + Brønnøy + Vikna + Nærøy + Leka	46	4 593 590	717 233

Som vi ser av tabellene, er økningen i alternativ 1, 2 og 5 den samme. Som vi har redegjort for i innledningen, skyldes dette at Bindal sine overskytende konsesjonskraftmengde inngår i disse alternativene. I alternativ 4 inngår også Hattfjelldal.

Figur 32 oppsummerer inntektsøkningen ved de ulike alternativene og de ulike prisforutsetningene.



Figur 32 Oversikt over endringer i inntekter for en nye, sammenslåtte kommuner sammenlignet med dagens inntekter i de samme kommunene med tre ulike prisforutsetninger.

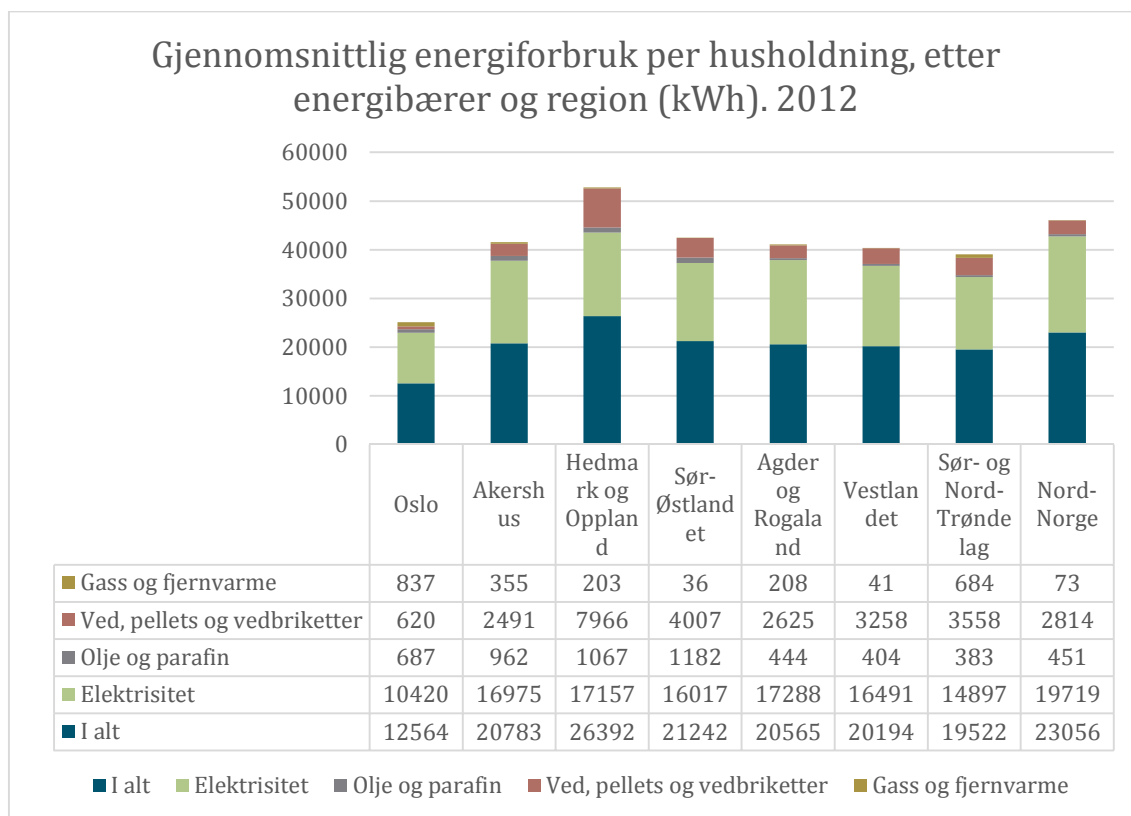
Det er verdt å merke seg at økte inntekter fra konsesjonskraft ikke blir avregna mot noen av ordningene innenfor inntektssystemet (rammeoverføringene utenom skjønnsmidler). Men bevilgningen av skjønnsmidler fra fylkesmannen kan imidlertid tenkes å bli redusert i lys av en eventuell kommunesammenslåing som har medføre vesentlig bedre inntektsforutsetninger. Om det i fremtiden vil gjøres endringer i inntektssystemet som har konsekvenser for konsesjonskraftsinntektene, er selvsagt og en usikkerhet, men enn så lenge har vi tatt utgangspunkt i dagens regelverk når vi har sett på konsekvensene for konsesjonskraftsinntektene som følge av kommunesammenslåinger.

3.6 Fritak for merverdiavgift på strøm

I Finnmark, Nordland og Troms ble det i 1969 gitt fritak for moms på strøm. Fritaket hadde sammenheng med de klimatiske forholdene i Nord-Norge. På grunn av relativt høyt forbruk av elektrisk kraft i denne landsdelen sammenholdt med høye kraftpriser, ble det i 1969 ansett uheldig med en ytterligere belastning i form av merverdiavgift. I forbindelse med kommunesammenslåinger som krysser fylkesgrensa mellom Nord-Trøndelag og Nordland blir det da et spørsmål om hva som skjer med momsfritaket. Spørsmålet er således aktuelt for alternativ 2 og alternativ 5. Dersom Bindal, og eventuelt Brønnøy og Sømna skulle bli en del av Trøndelag, blir det innført merverdiavgift på strøm. Dette er naturligvis et spørsmål som både innbyggere og næringsliv vil være opptatt av å få klarlagt i forkant av en eventuell kommunesammenslåing.

Tabell 47 viser gjennomsnittlig energiforbruk per husholdning, etter energibærer og region i kWh. For husholdninger i Nord-Norge er det et gjennomsnittlig forbruk av elektrisitet på 19719 kWh per år.

Tabell 47 Gjennomsnittlig energiforbruk per husholdning, etter energibærer og region (kWh). 2012. Kilde SSB.



Prisen på strøm er bygd opp av følgende elementer:²⁵

²⁵ <http://www.smartepenger.no/faktabank/boligokonomi/96-bolig/484-slik-er-stromprisen-bygget-opp>

Kraftpris
 + Nettariff – fastledd
 + Nettariff – energiledd
 = Pris eks avgifter
 + Forbruksavgift
 = Pris eks mva
 + 25 % mva
 = Pris pr kilowatttime

I og med at det er mva på både kraftpris, nettleie og forbrukeravgift, vil momsfrittaket på strøm omfatte hele strømregningen. En gjennomsnittlig husstand i Nord-Norge har et kraftforbruk på ca. 20 000 kwh/år (jf. Tabell 47). Dersom man beregner en strømpris på 60 øre per kwh inkludert nettleie og forbrukeravgift, vil de årlige strømutgiftene ligge på 12 000 kr. eks. mva i gjennomsnitt per husstand. Legger man til 25 prosent mva, vil de årlige strømutgiftene ligge på 15 000 kr. Dersom en kommunesammenslåing bidrar til at noen av kommunene mister momsfrittaket på strøm, vil dette altså i gjennomsnitt bidra til en økning av strømutgiftene på kr. 3000 per husstand.

Dersom en kommunesammenslåing resulterer i økte strømutgifter, kan det bidra til å hindre realisering av aktuelle kommunestrukturalternativer. Problemstillingen er spilt inn til KMD for nærmere avklaring, men svar på dette spørsmålet vil ikke foreligge før etter at utredningsarbeidet er avsluttet. På generelt grunnlag kan man si at det fra regjeringshold har blitt arbeidet med å hindre at politiske virkemidler skal få uheldige og utilsiktede effekter på ellers fornuftige kommunestrukturkonstellasjoner.

3.7 Andre statstilskudd og øremerkede tilskudd

I tillegg til frie inntekter mottar kommuner en rekke statlige tilskudd inkl. kompensasjonsordninger som ikke omfattes av rammeoverføringene (inntektssystemet). Det vil f.eks. gjelde:

- ◆ Integreringstilskudd
- ◆ Tilskudd ressurskrevende tjenester
- ◆ Kompensasjonstilskudd (rente- og avdragsrefusjon) for investeringer knyttet til handlingsplanen for eldreomsorg og opptrappingsplanen for psykisk helse
- ◆ Rentekompensasjon skoleanlegg²⁶, skolebygg og svømmeanlegg²⁷ og kirkebygg
- ◆ Kompensasjon renter og avdrag for investeringer fra gjennomføringen av reform '97
- ◆ Momskompensasjon

²⁶ Fra ordningen innfasert i perioden 2002-08

²⁷ Fra den nye ordningen som ble faset inn fom. 2009.

Barnehagemidlene ble innlemmet i rammetilskuddet f.o.m. 2011 og fordeles etter den generelle kostnadsnøkkelen. Generelt kan det forventes at de nevnte tilskuddene og overføringspostene vil være sammenslåingsnøytrale.

3.8 Sone for arbeidsgiveravgift og distriktpolitisk virkeområde

En sammenslåing vil også reise problemstillinger avhengig av om kommunene ligger i ulike soner når det gjelder arbeidsgiveravgiftssats og distriktpolitisk virkeområde.

En sammenslått kommune vil få kompensert eventuelt redusert distriktstilskudd over inndelingstilskuddet – og vil således ikke ha noen betydning de 15 første årene etter en sammenslåing. En sammenslått kommune kan få kompensert eventuelt høyere arbeidsgiveravgift. Regjeringen vil komme med nærmere avklaring.

Regional- og distriktpolitiske ordninger som differensiert arbeidsgiveravgift og bedriftsstøtte er definert gjennom ulike virkeområder. Til grunn for inndelingen av det distriktpolitiske virkeområdet ligger det en vurdering av hvilke deler av landet som har spesielle utfordringer i forhold til distrikts- og regionalpolitiske mål om bosetting og verdiskaping.

Differensiert arbeidsgiveravgift innebærer at landet er delt inn i ulike arbeidsgiveravgiftssoner, hvor det betales lavere satser i distriktene enn i sentrale strøk. Ordningen er delt i sju arbeidsgiveravgiftssoner hvor satsene varierer fra 14,1 % i sentrale strøk til 0 % i Finnmark og Nord-Troms. Alle de aktuelle kommunene befinner seg i samme sone for differensiert arbeidsgiveravgift per 2014 (jf. Tabell 48). I sone 4 er arbeidsgiveravgiften for inntektsåret 2014 på 5,1 prosent.

Virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte bestemmer hvor offentlige myndigheter (stat, fylkeskommuner, kommuner og deres underliggende virksomheter) kan gi støtte til næringsvirksomhet. Virkeområdet er hjemlet i felles regionalpolitiske retningslinjer som gjelder i hele EU/EØS-området. Ordninger eller enkelttildelinger knyttet til denne geografien må meldes eller notifiseres til ESA etter reglene om offentlig støtte. Alle de aktuelle kommunene er innenfor virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte per 1.7.2014.²⁸ Et viktig verktøy i denne vurderingen har vært distriktsindeksen, som er et uttrykk for hvor store distriktsutfordringer en kommune har, sammenliknet med andre kommuner. Departementet har i distriktsindeksen vurdert hvordan faktorer som befolkningsstruktur og -utvikling, situasjonen i arbeidsmarkedet og inntektsnivå har forandret seg over tid. Indeksen har verdi fra 0-100, og jo lavere verdi jo større distriktsutfordringer. Bindal får beregnet lavest distriktsindeks med 0, mens Vikna får beregnet høyest distriktsindeks med 50.

Tildeling av distriktstilskudd Sør-Norge gjennom inntektssystemet tar utgangspunkt i distriktsindeksen (0-46), som er et uttrykk for graden av distriktsutfordringer i en kommune. Samtlige av de aktuelle kommunene mottar Nord-Norge- eller Namdalstilskudd og kvalifiserer dermed ikke til å motta distriktstilskudd Sør-Norge.

²⁸ Det nye virkeområdet trådte i kraft fra 1. juli 2014 og vil gjelde frem til 31. desember 2020.

Tabell 48 Oversikt over sone for arbeidsgiveravgift og distriktpolitisk virkeområde og distriktsindeks. Kilde: KMD

	Sone for arbeidsgiveravgift*	Sone for distriktpolitisk virkeområde (DPV)**	Distriktsindeks 2013
Vikna	4	III	50
Nærøy	4	III	21
Leka	4	III	14
Bindal	4	III	0
Sømna	4	III	31
Brønnøy	4	III	44
Vega	4	III	19
Vevelstad	4	III	20
Herøy	4	III	17
Alstahaug	4	III	40
Leirfjord	4	III	19
Vefsn	4	III	35
Grane	4	III	17
Hattfjelldal	4	III	11
Dønna	4	III	18

3.9 Landbrukstilskudd

Innenfor landbruket er det ulike soner for distriktstilskudd for melk, kjøtt og areal- og kulturlandskapstilskudd. Når det gjelder distriktstilskudd for melk, ligger utredningskommunene i både sone D, E og F. For distriktstilskudd for kjøtt, ligger Vikna og Nærøy i sone 2, mens Leka ligger i sone 3. Alle de aktuelle kommunene i Nordland ligger i sone 4. For areal- og kulturlandskapstilskuddet ligger kommunene i Nord-Trøndelag i sone 5, mens kommunene i Nordland ligger i sone 6.

Høyere sonenummer gir høyere tilskudd. Ut fra erfaringer med tidligere kommunesammenslåinger vil ikke en kommunesammenslåing ha betydning for soneinndelingen for kjøtt og melk. Her følger ikke soneinndelingen alltid kommunegrensene. Det gjør derimot areal- og kulturlandskapstilskuddet. Dersom de aktuelle kommunene ligger i ulike soner her, vil det utløse behov for nærmere avklaringer av soneplasseringen, fordi endringer av soneplasseringen kan påvirke bøndernes inntektsgrunnlag. I forbindelse med sammenslåingen av Mosvik og Inderøy var det behov for slike avklaringer fordi kommunene var plassert i ulike soner. Utfordringene ble spilt inn overfor landbruksdepartementet som tok spørsmålet opp med ansvarlige parter for å få en avklaring. Resultatet av dette ble at eksisterende soneinndeling ble opprettholdt for alle brukene i den nye kommunen.

Tabell 49 Soner for landbrukstilskudd for kommuner som inngår i utredningen. Kilde: Teknisk jordbruksavtale 2014/2015.

	Sone distriktstilskudd		Areal- og kulturlandskapstilskudd
	Melk	Kjøtt	
Vikna	E	2	5
Nærøy	E	2	5
Leka	F	3	5
Bindal	E	4	6
Sømna	E	4	6
Brønnøy	E	4	6
Vega	F	4	6
Vevelstad	F	4	6
Herøy	F	4	6
Alstahaug	E	4	6
Leirfjord	E	4	6
Vefsn	E	4	6
Grane	E	4	6
Hattfjelldal	F	4	6
Dønna	F	4	6

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i forbindelse med reformarbeidet kommet med en del avklaringer som skal styrke forutsigbarheten i kommunereformen når det gjelder effekter av ulike politiske virkemidler.²⁹ For landbruksstøtte er det slått fast at soneplasseringen som gjaldt for hver enkelt kommune, blir videreført også etter sammenslåingen. Det er også slått fast at dersom det vedtas at en kommune skal overføres til et annet fylke, vil kommunen i utgangspunktet få samme soneplassering som gjelder i fylket den overføres til. Problemstillinger knyttet til dette vil her berøre alternativ 2 og 5 fordi det er en del satser som er høyere for de tre nordligste fylkene. Dette gjelder bl.a.:³⁰

- ◆ Distriktstilskudd egg
- ◆ Distriktstilskudd for potetproduksjon i Nord-Norge
- ◆ Tilskudd til husdyr (avlsgris, verpehøne og avlsdyr av ender, kalkuner og gjess)
- ◆ Driftstilskudd til melkeproduksjon
- ◆ Areal- og kulturlandskapstilskudd

Tabell 50 gir en oversikt over endringer av ulike tilskuddssatser som følge av at en eller flere nordlandskommuner skulle få samme satser som nabokommuner i Nord-Trøndelag. Vi ser at distriktstilskudd for konsumegg fra verpehøner blir redusert med 0,98 øre per kg. Ut fra Tabell 51 ser vi at det både i Brønnøy og Sømna er fem bruk med eggproduksjon som til sammen for hver av kommunene har omtrent 15 000 verpehøner. Gitt at disse produserer 300 egg i året, og at hvert egg veier 63 gram, gir dette en produksjon på 283 500 kg egg. Samlet vil dette da gi en reduksjon i

²⁹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/styrker-forutsigbarheten-i-kommunereformen/id2410857/>

³⁰ https://www.regjeringen.no/contentassets/09f444a8fec24106a943909fef1397bc/teknisk_jordbruksavtale_2014-2015_revidert_191214.pdf

distriktstilskuddet for konsumegg på 277 830 kr, noe som i gjennomsnitt tilsvarer litt over 55 000 kr per produksjon.

Tabell 50 Oversikt over endringer i tilskuddssatser dersom en eller flere nordlandskommuner skulle bli en del av Nord-Trøndelag.

	Nord-Trøndelag	Nord-Norge	Differanse
Distriktstilskudd for konsumegg fra verpehøner	0,22 kr/kg	1,20 kr/kg	0,98 kr/kg
Distriktstilskudd for produksjon av matpotet i Nord-Norge	0 kr/kg	1,39 kr/kg	1,39 kr/kg
Tilskudd til avlsgris	915 kr/dyr/år	1202 kr/dyr/år (1-35 avlsgr.)	287 kr/dyr/år
Tilskudd verpehøne og avlsdyr av ender, kalkuner og gjess	10 kr/dyr/år	24 kr/dyr/år (1-1000 høner)	14 kr/dyr/år
Driftstilskudd melkeproduksjon (5 melkekyr eller mer per foretak)	125 000 kr/foretak/år	133 000 kr/foretak/år	12000 kr/foretak/år
Arealtilskudd Grovfôr	210 kr/daa i sone 5	236 kr/daa i sone 6	26 kr/daa
Arealtilskudd Potet	80 kr/daa i sone 5	930 kr/daa i sone 6	930 kr/daa
Arealtilskudd Grønnsaker	550 kr/daa i sone 5	1550 kr/daa i sone 6	1000 kr/daa
Arealtilskudd Frukt	700 kr/daa i sone 5	1450 kr/daa i sone 6	750 kr/daa
Arealtilskudd Bær	1000 kr/daa i sone 5	1450 kr/daa i sone 6	450 kr/daa

Tabell 51 Oversikt over antall bruk og dyr knyttet til ulike produksjoner.³¹

	Brønnøy		Sømna		Bindal	
	Brukere	Antall dyr	Bruk	Antall dyr	Bruk	Antall dyr
Verpehøner	5	14894	5	14951	0	0
Ender, kalkuner og gjess	0	0	0	0	0	0
Avlspurker	2	143	3	103	0	0
Avlsråner	1	1	2	2	0	0
Ungpurker for avl	2	120	3	123	0	0
Melkeproduksjon	38	924	54	1662	15	363

Distriktstilskuddet for produksjon av matpotet i Nord-Norge utgjør 1,39 kr per kg. Tabell 52 viser at det der henholdsvis 3, 4 og 8 bruk i Bindal, Sømna og Brønnøy som driver med potet. Arealet er størst i Sømna. Dersom det produseres 2400 kg potet per daa, vil dette gi en samlet reduksjon i distriktstilskuddet til matpotet på ca. 13000 kr i Bindal, ca. 224 000 i Sømna og ca. 83 000 i Brønnøy. I gjennomsnitt per bruk vil dette utgjøre ca. 4400 i Bindal, 55 900 i Sømna og 10 400 i Brønnøy.

³¹ <http://statistikk.landbruksdirektoratet.no/skf/prodrapp.htm>

Tilskudd til avlsgris ligger 287 kr lavere per dyr for de første 35 dyrene i Nord-Trøndelag sammenlignet med Nordland. Det er ingen bruk i Bindal som har avlsgriser, men det er 2 i Sømna og 3 i Brønnøy. I Brønnøy er det 283 avlsgriser, mens det er 228 i Sømna. Tilskuddet vil da samlet sett bli redusert med henholdsvis ca. 20 og 30 000 kr for produksjonene i disse kommunene.

Når det gjelder tilskudd til verpehøne og avlsdyr av ender, kalkuner og gjess, så er dette tilskuddet 14 kr høyere per dyr per år i Nordland sammenlignet med Nord-Trøndelag. Bindal har ingen av disse produksjonene, men Brønnøy og Sømna har som nevnt fem bruk hver som har omtrent 15 000 verpehøner. Samlet reduksjon i tilskudd i til verpehøne vil da bli på omtrent 70 000 kr i disse kommunene, noe som tilsvarer omtrent 14 000 kr i gjennomsnitt per bruk. For disse brukene kommer denne reduksjonen i tillegg til reduksjon i distriktstilskudd for konsumegg.

Driftstilskudd til melkeproduksjon (for bruk med fem melkekyr eller mer per foretak) ligger 12 000 kr lavere for kommuner i Nord-Trøndelag. Brønnøy har 38 melkebruk som i gjennomsnitt har 24 melkekyr. Tilsvarende tall for Sømna er 54 og 31 og for Bindal 15 og 24. Regner vi en reduksjon på kr. 12 000 per bruk, tilsvarer det samlet reduksjon per kommune som følger:

- ♦ Brønnøy: 456 000 kr
- ♦ Sømna: 648 000 kr
- ♦ Bindal: 180 000 kr

Tabell 50 viser også reduksjonen i satsene for arealtilskudd dersom kommuner i Nordland skulle få samme satser som i Nord-Trøndelag. Tabell 52 gir en oversikt over antall dekar og antall søkere om arealtilskudd til ulike vekstgrupper. Dersom man multipliserer antall dekar i ulike vekstgrupper med differansen i tilskuddssatsene får man en oversikt over samlet reduksjon i tilskudd per kommune. Tabell 53 viser endringer samlet reduksjon per vekstgruppe per kommune og reduksjon per søker i gjennomsnitt. Det er svært lite produksjon av grønnsaker og frukt og bær, men de som driver med slike tilskudd vil også få en viss reduksjon i tilskuddet.

Tabell 52 Oversikt over antall dekar og søkere med ulike vekstgruppene per 31.7. 2014.

	Grovfôr		Potet		Grønnsaker		Frukt og bær	
	Antall dekar	Antall søkere	Antall dekar	Antall søkere	Antall dekar	Antall søkere	Antall dekar	Antall søkere
Bindal	10317	45	4	3	1	1	1	1
Sømna	28398	96	67	4	3	1	14	1
Brønnøy	31577	118	25	8	1	1	14	5

Tabell 53 Reduksjonen i arealtilskudd dersom kommuner i Nordland skulle få samme satser som i Nord-Trøndelag. Tabellen viser samlet reduksjon i kroner per kommune og i gjennomsnitt per søker.

	Grovfôr		Potet		Grønnsaker		Frukt og bær	
	Samlet reduksjon	Reduksjon per søker i gjennomsnitt	Samlet reduksjon	Reduksjon per søker i gjennomsnitt	Samlet reduksjon	Reduksjon per søker i gjennomsnitt	Samlet reduksjon	Reduksjon per søker i gjennomsnitt
Bindal	268242	5961	3720	1240	1000	1000	450	450
Sømna	738348	7691	62310	15578	3000	3000	6300	6300
Brønnøy	821002	6958	23250	2906	1000	1000	6300	1260

I og med at melkeproduksjon er dominerende i de aktuelle kommunene, er det også naturlig at reduksjonen i arealstøtten samlet sett er størst for grovfôr. Reduksjonen i Bindal vil samlet sett være omtrent 270 000 kr, mens reduksjonen i Sømna og Brønnøy er høyere. I Sømna er samla reduksjon på ca. 740 000 kr men den i Brønnøy er på 820 000 kr. I gjennomsnitt per søker varierer reduksjonen fra ca. 6000 kr i Bindal til 7700 kr i Sømna. Det er lite areal til potetdyrking, og den samla reduksjon i tilskudd er derfor også liten, men reduksjonen blir betydelig for de som driver med potet av et visst omgang. I gjennomsnitt blir arealtilskuddet redusert med 15 000 kr for de fire søkerne om arealtilskudd til potetdyrking i Sømna.

Som vi har sett er det melkeproduksjon om er dominerende i de tre kommunene. En melkebonde vil få redusert både distriktstilskudd til melkeproduksjon og arealtilskudd til grovforproduksjon. Samlet sett vil et gjennomsnittsbruk i Bindal, Brønnøy og Sømna få reduksjoner i disse tilskuddene på henholdsvis 18 000 -20 000 kr. For de som driver potet, avlsgris og egg vil reduksjonene per bruk reduksjonene per bruk være noe større. Reduksjonen vil være spesielt stor for eggprodusentene, med gjennomsnittlig reduksjon i tilskudd på ca. 69 000 kr. For bruk som driver ulike produksjoner, vil reduksjonene i tilskudd kunne summere seg opp til relativt store beløp.

På grunn av spesielle satser og tilskuddsordninger for Nord-Norge, vil effektene slå spesielt negativt ut for kommuner som overføres fra Nordland til Nord-Trøndelag. Det er naturligvis lite attraktivt for kommunene og landbruksnæringen med en sammenslåing dersom tilskuddene til landbruket blir redusert som følge av dette. I og med at dette er å betrakte som en utilsiktet konsekvens knyttet til et avgrenset geografisk område, og som kan være til hinder for realisering av en aktuell sammenslåingskonstellasjon, er dette noe som må tas opp med nasjonale myndigheter. En nærmere avklaring vil også måtte inkludere avtalepartene i landbruket. Myndighetene har tidligere vært villige med tanke på gjøre tilpasninger for å hindre at utilsiktede negative konsekvenser av fornuftige kommunesammenslåinger gjør seg gjeldende.

3.10 Eiendomsskatt og kommunal prissetting

En sammenslått kommune kan naturligvis ikke praktisere utskriving av eiendomsskatt lik «summen av» de gamle kommunene sin praksis. Leka, Bindal, Sømna, Vevelstad og Vefsn har eiendomsskatt bare på verk og bruk, mens øvrige kommuner har eiendomsskatt i hele kommunen (jf. Tabell 54).³² Eiendomsskatten kan gjelde hele kommunen eller avgrensede områder som er «utbygd på byvis». Etter § 3 i eiendomsskatteloven er det fire hovedalternativ for avgrensning av eiendomsskatt:

- a. Eiendomsskatt i hele kommunen
- b. Eiendomsskatt i klart avgrensede områder som er utbygd helt eller delvis på byvis
- c. Eiendomsskatt på bare verker og bruk
- d. Eiendomsskatt på næringseiendom
- e. Alternativ b + c

³² Vefsn har eiendomsskatt på verk og bruk og i områder utbygd på byvis

f. Alternativ b + d

g. Alternativ a, unntatt alternativ d

Tabell 54 Oversikt over praksis for eiendomsskatt for de aktuelle kommunene. Kilde: KOSTRA 2013.

	Hele kommunen	Kun på verk og bruk
Vikna	x	
Nærøy	x	
Leka		x
Bindal		x
Sømna		x
Brønnøy	x	
Vega	x	
Vevelstad		x
Herøy	x	
Alstahaug	x	
Leirfjord	x	
Vefsn		x
Grane	x	
Hattfjelldal	x	
Dønna	x	

Det er ikke bare områdene som eiendomsskatten blir skrevet ut for som må harmoniseres, også nivået/takstgrunnlaget på eiendomsskatten må harmoniseres ved en kommunesammenslåing. Eiendomsskatten skal være minst 0,2 prosent og maks. 0,7 prosent av takstgrunnlaget. Tabell 55 viser nivået på kommunenes inntekter fra eiendomsskatt. Bindal og Grane har høyest inntekter fra eiendomsskatt, med hhv. 7,7 prosent og 5,0 prosent av brutto driftsinntekter. Sømna har lavest inntekter fra eiendomsskatt, tilsvarende 0,2 prosent av brutto driftsinntekter.

Hvordan eiendomsskatten vil bli utformet i en ny kommune, er vanskelig å spå noe om. Det er mulig den økonomiske situasjonen tvinger kommunene til å ta ut inntekspotensialet ved eiendomsskatt uavhengig om det blir kommunesammenslåing eller ikke.

En annen problemstilling er at kommunene har ulike priser på kommunale tjenester. Dette kan være alt fra barnehagesatser til kommunale avgifter. Sentrale spørsmål vil være om en kommunesammenslåing medfører høyere priser og avgifter i en av de «gamle» kommunene. Er forskjellene store eller vil det være relativt enkelt å harmonisere prissettingen?

Prissettingen av tjenestene varierer noe mellom kommunene, og satsene må bli harmonisert i en ny kommune. Foreldrebetaling i barnehagene er lik mellom kommunene, som følge av innføring av makspris på foreldrebetaling. Vega har lavest foreldrebetaling for en SFO-plass, mens foreldrebetalingen er høyest i Brønnøy (jf. Tabell 56). Årsgebyr vann varierer fra kr 2329 i Sømna til kr 5275 i Bindal. Leka har høyest årsgebyr på både avløp og avfall på hhv. 5170 kr og 4089 kr.

Tabell 55 Eiendomsskatt 2013. 1000 kr. Kilde: KOSTRA 2013

	Annen eiendom	Boliger og fritidseiendommer	Eiendomsskatt totalt	Eiendomsskatt i % av brutto driftsinntekter
Vikna	2 735	6 562	9 297	2,4 %
Nærøy	5 007	3 590	8 597	2,0 %
Leka	265	0	265	0,4 %
Bindal	12 974	0	12 974	7,7 %
Sømna	382	0	382	0,2 %
Brønnøy	1 738	10 465	12 203	2,0 %
Vega	237	1 568	1 805	1,6 %
Vevelstad	300	0	300	0,5 %
Herøy	843	3 835	4 678	3,0 %
Alstahaug	6 130	11 885	18 015	2,8 %
Leirfjord	1 206	2 055	3 261	1,4 %
Vefsn	17 637	35 013	52 650	4,9 %
Grane	4 789	2 140	6 929	5,0 %
Hattfjelldal	3 487	1 888	5 375	3,1 %
Dønna	818	3 041	3 859	2,6 %

Tabell 56 Eksempel på kommunale satser for aktuelle kommuner. Kilde: KOSTRA 2013.

	Foreldrebetaling SFO	Årsgebyr		
	(20 t)	Vann	Avløp	Avfall
Vikna	1 925	3 071	2 054	3 543
Nærøy	2 075	2 891	2 953	3 644
Leka	2 100	..	5 170	4 089
Bindal	..	5 275	2 246	3 530
Sømna	1 700	2 329	1 700	3 109
Brønnøy	2 280	2 373	2 874	3 221
Vega	1 300	2 600	4 680	3 117
Vevelstad	..	3 198	2 622	2 660
Herøy	2 133	3 000	2 335	3 217
Alstahaug	1 965	3 056	3 592	2 660
Leirfjord	1 578	3 636	1 620	2 560
Vefsn	1 982	2 434	3 901	3 090
Grane	1 584	3 556	4 696	3 029
Hattfjelldal	2 000	3 100	2 000	3 187
Dønna	1 739	4 156	3 558	3 117

3.11 Demografi og kommuneøkonomi

Kommunene har ansvaret for blant annet barnehage, grunnskole og pleie- og omsorgstjenester. Dette er tjenester som i hovedsak er rettet mot bestemte aldersgrupper av befolkningen, og hvor utgiftene i stor grad påvirkes av den demografiske utviklingen. Innbyggertallsutvikling og alderssammensetning har stor betydning for nivået på de statlige rammeoverføringene. Meningen er at rammetilskuddet skal reflektere at de ulike aldersgruppene ikke koster kommunekassa det samme. Yrkesaktive menneske klarer seg i hovedsak selv, mens de yngste skal ha barnehage og skoleplass. De eldste gir kostnader på helse- og omsorgstjenestene. Samtidig er det ikke sikkert at en kommune får reduserte kostnader i tjenestetilbudet på grunn av demografiske endringer. Kommunen vil da oppleve at det blir mindre penger til rådighet.

De aktuelle kommunene har generelt en eldre befolkning enn landsgjennomsnittet (jf. Tabell 57). For kommunene samlet utgjorde andelen eldre over 67 år 16,8 prosent av befolkningen pr. 1.1.2014. Tilsvarende andel for fylket og landet var hhv. 16,0 prosent og 13,7 prosent.

Tabell 57 Prosentandel av befolkningen i ulike aldersgrupper per 1.1.2014. Kilde: SSB

	0-5 år	6-15 år	16-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	0-66 år	Over 67 år
Vikna	8,0 %	13,4 %	64,3 %	9,8 %	3,8 %	0,7 %	85,7 %	14,3 %
Nærøy	6,5 %	11,8 %	64,2 %	11,8 %	4,6 %	1,1 %	82,5 %	17,5 %
Leka	4,3 %	9,5 %	59,2 %	19,6 %	6,3 %	1,1 %	73,0 %	27,0 %
Bindal	5,6 %	10,4 %	62,1 %	14,6 %	5,5 %	1,8 %	78,0 %	22,0 %
Sømna	5,9 %	12,8 %	63,7 %	12,0 %	4,5 %	1,0 %	82,5 %	17,5 %
Brønnøy	7,2 %	13,0 %	65,3 %	9,9 %	3,8 %	0,8 %	85,5 %	14,5 %
Vega	4,6 %	11,3 %	64,2 %	14,0 %	5,4 %	0,6 %	80,0 %	20,0 %
Vevelstad	5,1 %	11,5 %	63,2 %	14,1 %	5,1 %	1,0 %	79,8 %	20,2 %
Herøy	5,9 %	10,3 %	65,4 %	13,4 %	3,8 %	1,3 %	81,6 %	18,4 %
Alstahaug	6,7 %	12,2 %	66,2 %	11,0 %	3,5 %	0,4 %	85,0 %	15,0 %
Leirfjord	7,3 %	10,4 %	66,8 %	9,6 %	4,6 %	1,2 %	84,5 %	15,5 %
Vefsn	6,3 %	11,6 %	65,1 %	11,6 %	4,3 %	1,0 %	83,0 %	17,0 %
Grane	5,3 %	12,8 %	61,1 %	14,9 %	4,4 %	1,6 %	79,2 %	20,8 %
Hattfjelldal	6,1 %	11,1 %	62,0 %	14,7 %	4,9 %	1,2 %	79,2 %	20,8 %
Dønna	6,0 %	12,3 %	62,7 %	12,8 %	4,3 %	1,9 %	81,0 %	19,0 %
Samlet	6,5 %	12,0 %	64,7 %	11,6 %	4,2 %	1,0 %	83,2 %	16,8 %
Nordland	6,6 %	11,9 %	65,5 %	10,9 %	4,1 %	1,0 %	84,0 %	16,0 %
Hele landet	7,4 %	12,1 %	66,9 %	9,4 %	3,5 %	0,8 %	86,3 %	13,7 %

I forbindelse med konsultasjonsmøtene mellom staten og kommunesektoren om kommende års statsbudsjett legger teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram beregninger om hvordan den demografiske utviklingen antas å påvirke kommunesektorens utgifter. I statsbudsjettet for 2015 har TBU beregnet at kommunesektoren kan få merutgifter på om lag 2,5 mrd. kr i 2015 som følge av den demografiske utviklingen. KMD har anslått at om lag 2,1 mrd. kr av disse merutgiftene må dekkes av veksten i frie inntekter. Anslagene er basert på uendret standard, dekningsgrad og effektivitet i tjenesteytingen, og er et uttrykk for hva det vil koste kommunesektoren å bygge ut tjenestetilbudet for å holde tritt med befolkningsutviklingen.

Flere 0-15-åringer trekker isolert sett i retning av økte utgifter til barnehage og grunnskole. Flere eldre i aldersgruppen 67-79 år og over 90 år bidrar isolert sett til økte utgifter til pleie- og omsorgstjenesten, mens færre eldre i alderen 80-89 år trekker i motsatt retning.

Med utgangspunkt i TBUs beregningsopplegg knyttet til den demografiske utviklingen, har vi beregnet at kommunene samlet sett kan få økte «demografikostnader» på 15 mill kr i 2015 (jf. Tabell 58). Alstahaug er anslått å få merutgifter på ca. 5,4 mill kr, mens Dønna er anslått å få mindreutgifter på rundt 1,8 mill kr.

Tabell 58 Beregnede mer-/mindreutgifter 2015 knyttet til den demografiske utviklingen. Mill 2015-kr. Kilde: SSB/TBU.

	0-5 år	6-15 år	16-18 år	19-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	Sum	Sum ekskl. 16-18 år
Vikna	-0,8	2,2	-1,4	0,3	0,5	1,0	0,0	1,8	3,2
Nærøy	1,3	-2,6	-1,4	-0,2	0,6	-0,2	0,4	-2,0	-0,6
Leka	0,2	-0,6	-0,2	-0,2	0,4	0,0	2,1	1,8	2,0
Bindal	0,0	-0,7	0,8	-0,3	0,6	0,2	-0,4	0,1	-0,7
Sømna	0,3	-1,2	-2,8	0,2	0,6	0,2	0,4	-2,3	0,5
Brønnøy	2,7	0,0	-4,5	1,0	1,0	-1,2	-1,7	-2,6	1,9
Vega	-1,0	0,0	0,0	-0,3	0,9	-0,3	0,8	0,1	0,1
Vevelstad	0,7	-1,4	0,6	0,0	0,5	0,0	0,0	0,3	-0,3
Herøy	-1,1	0,0	-1,4	0,4	0,4	0,7	0,4	-0,6	0,7
Alstahaug	2,5	-0,7	-3,5	-0,2	2,4	-1,0	2,5	1,9	5,4
Leirfjord	1,7	0,1	-3,5	0,1	1,3	0,0	0,4	0,1	3,6
Vefsn	1,3	-4,3	-3,5	0,5	2,7	-0,2	-1,3	-4,8	-1,2
Grane	0,1	-0,4	0,4	-0,2	0,5	1,6	-0,4	1,5	1,1
Hattfjelldal	-1,0	0,3	-0,6	0,2	0,6	0,5	0,4	0,4	1,0
Dønna	-0,3	-0,7	-1,2	0,0	1,0	0,0	-1,7	-3,0	-1,8
Samlet	6,6	-10,1	-22,2	1,2	14,0	1,3	2,1	-7,2	15,0
Nordland	-13,8	-19,0	-58,2	16,6	68,6	-10,0	-18,3	-34,1	24,1
Hele landet	-80,2	763,5	-210,6	598,9	1 382,2	-336,3	356,8	2 474,3	2 684,9

I Tabell 59 har vi også sett på utviklingen i perioden fram til 2030. TBU presiserer at beregningene må betraktes som grove anslag. Vi vil understreke at usikkerheten også vil øke når vi ser på flere år framover i tid.

Basert på beregningsopplegget fra TBU, er det anslått at de 15 kommunene samlet kan få merutgifter på om lag 450 mill kr i perioden 2015 til 2030, som følge av den demografiske utviklingen. Samtlige kommuner med unntak av Leka og Dønna, er anslått å få økte demografikostnader i denne perioden. Brønnøy og Alstahaug er anslått å få høyest kostnader – målt i prosent av dagens brutto driftsinntekter – tilsvarende hhv. 15,6 prosent og 17,3 prosent.

Målt i prosent av dagens brutto driftsinntekter er de 5 sammenslåingsalternativene er anslått å få økte demografikostnader på mellom 8,1 prosent (alternativ 2) og 10,6 prosent (alternativ 3).

Mer- og mindreutgiftene vil gjenspeiles gjennom økt rammetilskudd, og vil slik sett gi en indikasjon på hvilke økonomiske rammebetingelser en kommune vil ha for å håndtere befolkningsvekst

og merkostnader knyttet til dette. Selv om mer- og mindreutgiftene gjenspeiles gjennom rammetilskuddet, gir endringer i demografikostnadene likevel en indikasjon kommunene står overfor når det gjelder framtidig tjenesteproduksjon. Dersom f.eks. er behov for å redusere utgiftene på oppvekstområdet og samtidig styrke tjenestene på pleie og omsorg, kan dette være en krevende øvelse.

Tabell 59 Beregnede mer-/mindreutgifter 2015-2030 knyttet til den demografiske utviklingen. Faste mill 2015-kr. Kilde: SSB/TBU.

	2015	2015-2020	2015-2030	2015-30 i % av brutto driftsinntekter
Vikna	3,2	9,7	38,5	10,1 %
Nærøy	-0,6	5,2	45,9	10,6 %
Leka	2,0	1,3	-0,6	-0,8 %
Bindal	-0,7	-1,6	1,6	1,0 %
Sømna	0,5	2,1	10,8	5,7 %
Brønnøy	1,9	27,7	97,0	15,6 %
Vega	0,1	3,1	8,9	7,7 %
Vevelstad	-0,3	-1,2	0,9	1,7 %
Herøy	0,7	8,7	26,8	17,3 %
Alstahaug	5,4	29,7	91,9	14,2 %
Leirfjord	3,6	8,8	27,8	12,3 %
Vefsn	-1,2	8,7	77,7	7,3 %
Grane	1,1	-3,8	6,2	4,5 %
Hattfjelldal	1,0	4,5	17,7	10,3 %
Dønna	-1,8	-7,1	-0,6	-0,4 %
Samlet	15,0	95,9	450,8	9,8 %
Alt. 1	1,6	30,1	119,3	10,3 %
Alt. 2	3,9	14,7	85,5	8,1 %
Alt. 3	9,0	80,5	341,3	10,6 %
Alt. 4	10,5	79,7	366,9	9,9 %
Alt. 5	6,3	44,5	193,3	10,4 %

3.12 Framtidig behov for kommunale årsverk

Tabell 60-Tabell 62 under viser antall årsverk per 1000 innbyggere i yrkesaktiv alder (20-66 år) i barnehage, grunnskole og pleie- og omsorg i 2013. På bakgrunn av tjenestenivå i 2013 og anslag på befolkningsutviklingen, vises et anslag på behovet i antall årsverk per 1000 innbyggere i yrkesaktiv alder (20-66 år) i 2020 og 2040. I beregningene er det tatt utgangspunkt i samme dekningsgrad og standard på tjenestene som i 2013. Tjenestedataene er hentet fra KOSTRA 2013. Framskrivningene er basert på SSBs mellomalternativ.

Oppstillingene viser at tjenestebehovet knyttet til barnehage og grunnskole, for de aktuelle kommunene, vil endres lite fram til 2040. Når det gjelder tjenestebehovet knyttet til pleie og omsorg vil behovet generelt øke noe fram til 2020, mens det vil øke kraftig i perioden fram til 2040. For de femten kommunene samlet er det anslått at behovet for pleie og omsorgs-årsverk vil øke med

28 (per 1000 innbyggere i yrkesaktiv alder) i perioden fra 2020 til 2040. Enkelte kommuner vil ha behov for en langt større økning enn dette. Dette må ses i lys av eldrebølgen etter 2020 som vil gjelde alle landets kommuner.

Tabell 60 Barnehage: Anslått framtidig tjenestebehov i årsverk per 1000 innbyggere 20-66 år. Kilde: KMD Ny kommune

	2013	2020	2040
Samlet	24	26	26
Vikna	31	31	30
Nærøy	23	24	25
Leka	13	15	14
Bindal	22	28	30
Sømna	22	24	24
Brønnøy	25	24	24
Vega	21	22	24
Vevelstad	20	22	24
Herøy	18	20	18
Alstahaug	25	29	29
Leirfjord	27	30	29
Vefsn	24	25	25
Grane	23	30	32
Hattfjelldal	19	20	19
Dønna	24	24	30

Tabell 61 Grunnskole: Anslått framtidig tjenestebehov i årsverk per 1000 innbyggere 20-66 år. Kilde: KMD Ny kommune

	2013	2020	2040
Samlet	27	25	28
Vikna	27	27	26
Nærøy	28	25	29
Leka	31	34	33
Bindal	18	19	23
Sømna	33	33	32
Brønnøy	25	24	26
Vega	26	24	29
Vevelstad	40	33	33
Herøy	19	21	24
Alstahaug	28	27	29
Leirfjord	23	27	31
Vefsn	26	24	27
Grane	29	24	28
Hattfjelldal	29	24	26
Dønna	27	22	25

Tabell 62 Pleie og omsorg: Anslått framtidig tjenestebehov i årsverk per 1000 innbyggere 20-66 år. Kilde: KMD Ny kommune

	2013	2020	2040
Samlet	58	61	86
Vikna	64	67	89
Nærøy	64	65	86
Leka	82	109	143
Bindal	105	110	201
Sømna	54	59	85
Brønnøy	53	53	75
Vega	68	83	131
Vevelstad	79	88	130
Herøy	60	67	91
Alstahaug	38	44	68
Leirfjord	51	50	68
Vefsn	54	58	85
Grane	84	93	126
Hattfjelldal	83	84	91
Dønna	71	76	135

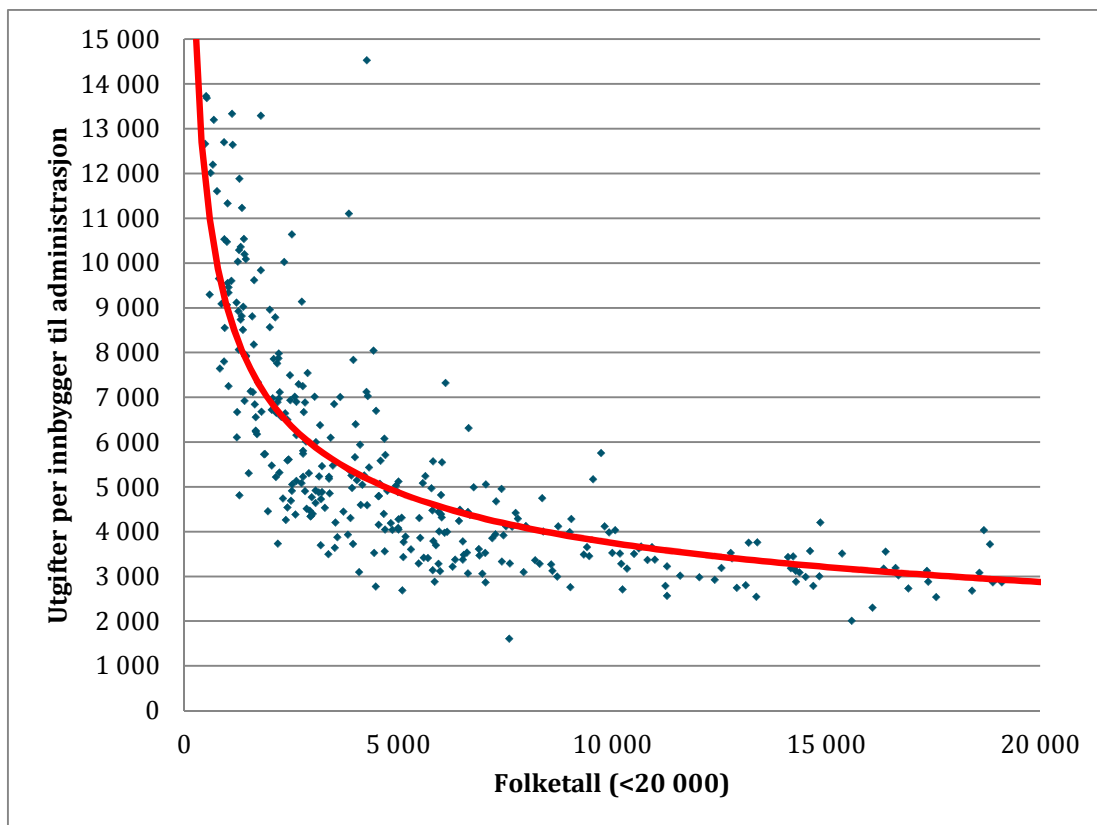
Under har vi sett nærmere på mulige effektiviseringsgevinster ved kommunesammenslåing.

3.13 Mulige effektiviseringsgevinster ved sammenslåing

3.13.1 Mulige effektiviseringsgevinster innen administrasjon

Det er klart at en kommunesammenslåing kan gi grunnlag for å hente ut stordriftsfordeler gjennom mer effektiv administrasjon og tjenesteproduksjon. Erfaringene fra tidligere kommunesammenslåinger viser at det er størst effektiviseringspotensial knyttet til administrasjon. Dette fordi man gjennom en sammenslåing får én administrativ og politisk organisasjon, og at man unngår doble funksjoner, oppgaver, rutiner og systemer på ulike områder.

De minste kommunene har klart høyere utgifter pr. innbygger, noe som viser at det er et klart effektiviseringspotensial i forhold til å slå sammen små kommuner (jf. Figur 33). Når man nærmer seg kommunestørrelser på 15-20 000 tusen innbyggere, ser vi at stordriftsfordelene knyttet til administrasjon i stor grad er realisert.



Figur 33 Sammenhengen mellom administrasjonsutgifter og innbyggertall 2013. Norske kommuner under 20 000 innbyggere. Kilde: KOSTRA

Vi har ikke foretatt noen detaljert vurdering av effektiviseringspotensialet innen hver av administrasjonene, noe som ville krevd at vi konkret gikk inn i den enkelte kommune og vurderte hver enkelt stilling og måten kommunene er organisert på. Vi har derfor heller forsøkt å finne fram til mulige innsparingsgevinster ved å analysere KOSTRA-data fra 2013. Dette vil være en metode som gir et bilde av *mulige* innsparingsgevinster. Vår definisjon av «administrasjonsutgifter» i denne analysen er netto driftsutgifter på følgende KOSTRA-funksjoner: 100 Politisk styring, 110 Kontroll og revisjon, 120 Administrasjon, 121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen og 130 Administrasjonslokaler.

3.13.2 Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon - alternativ 1

Tabell 63 viser administrasjonsutgiftene i dag og mulige innsparingsgevinst ved en eventuell kommunesammenslåing av Bindal, Sømna, Brønnøy, Vega og Vevelstad.

Brønnøy har i dag lavest administrasjonskostnader av de fem kommunene (4 241 kr per innbygger i 2013). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 21,2 mill kr per år sammenlignet mot summen for dagens fem kommuner.

Innsparingspotensialet for den nye kommunen i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til om lag 25,9 mill kr årlig.

Tabell 63 Administrasjonsutgifter 2013 og mulig innsparingspotensial. Kilde: KOSTRA (Konsern)

	Innbyggere (1.1.2014)	Netto driftsut- gifter pr innb. 2013	Netto driftsutgifter 1000 2013-kr
Bindal	1 503	9 395	14 121
Sømna	2 047	6 145	12 579
Brønnøy	7 897	4 241	33 491
Vega	1 223	6 262	7 658
Vevelstad	495	18 628	9 221
Sum	13 165	5 854	77 070
<i>Landsgjennomsnittet</i>	<i>11 900</i>	<i>3 885</i>	-
<i>Vefsn</i>	<i>13 286</i>	<i>3 762</i>	-
<i>Narvik</i>	<i>18 705</i>	<i>3 797</i>	-
Gevinst/Innsparing ved nivå tilsvarende			
Brønnøy			21 237
Landsgjennomsnittet			25 924
Vefsn			27 543
Narvik			27 082

Vi sammenligner også alternativ 1 med sammenlignbare kommuner i Nordland. Innsparingspotensialet i forhold til hva Narvik og Vefsn bruker på administrasjon er på mellom 27 og 27,5 mill kr per år.

3.13.3 Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon – alternativ 2

Tabell 64 viser administrasjonsutgiftene i dag og mulige innsparingsgevinst ved en eventuell kommunesammenslåing av Bindal, Vikna, Nærøy og Leka.

Vikna har i dag lavest administrasjonskostnader av de fire kommunene (5 776 kr per innbygger i 2013). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 12,7 mill kr per år sammenlignet mot summen for dagens fire kommuner.

Innsparingspotensialet for den nye kommunen i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til om lag 34,4 mill kr årlig.

Tabell 64 Administrasjonsutgifter 2013 og mulig innsparingspotensial. Kilde: KOSTRA (Konsern)

	Innbyggere (1.1.2014)	Netto drifts- utgifter pr innb. 2013	Netto driftsutgifter 1000 2013-kr
<i>Vikna</i>	4 321	5 776	24 958
Nærøy	5 064	6 195	31 371
Leka	556	15 083	8 386
Bindal	1 503	9 395	14 121
Sum	11 444	6 889	78 836
<i>Landsgjennomsnittet</i>	<i>11 900</i>	<i>3 885</i>	-
<i>Brønnøy</i>	<i>7 897</i>	<i>4 241</i>	-
<i>Vefsn</i>	<i>13 286</i>	<i>3 762</i>	-
Gevinst/Innsparing ved nivå tilsvarende			
Vikna			12 736
Landsgjennomsnittet			34 376
Brønnøy			30 302
Vefsn			35 784

Vi sammenligner også alternativ 2 med sammenlignbare kommuner i Nordland. Innsparingspotensialet i forhold til hva Brønnøy og Vefsn bruker på administrasjon er på mellom 30 og 36 mill kr per år.

3.13.4 Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon – alternativ 3

Tabell 65 viser administrasjonsutgiftene i dag og mulige innsparingsgevinst ved en eventuell kommunesammenslåing av Sømna, Brønnøy, Vega, Vevelstad, Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Vefsn og Dønna.

Vefsn har i dag lavest administrasjonskostnader av de ni kommunene (3 762 kr per innbygger i 2013). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 48,1 mill kr per år sammenlignet mot summen for dagens ni kommuner.

Innsparingspotensialet for den nye kommunen i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til om lag 43,5 mill kr årlig.

Tabell 65 Administrasjonsutgifter 2013 og mulig innsparingspotensial. Kilde: KOSTRA (Konsern)

	Innbyggere (1.1.2014)	Netto drifts- utgifter pr innb. 2013	Netto driftsutgifter 1000 2013-kr
Sømna	2 047	6 145	12 579
Brønnøy	7 897	4 241	33 491
Vega	1 223	6 262	7 658
Vevelstad	495	18 628	9 221
Herøy	1 733	8 006	13 874
Alstahaug	7 394	4 684	34 633
Leirfjord	2 188	6 062	13 264
Vefsn	13 286	3 762	49 982
Dønna	1 420	10 706	15 203
Sum	37 683	5 040	189 905
<i>Landsgjennomsnittet</i>	<i>11 900</i>	<i>3 885</i>	-
<i>Rana</i>	<i>25 943</i>	<i>3 665</i>	-
<i>Bodø</i>	<i>49 731</i>	<i>4 041</i>	-
Gevinst/Innsparing ved nivå tilsvarende			
Vefsn			48 142
Landsgjennomsnittet			43 507
Rana			51 797
Bodø			37 628

Vi sammenligner også alternativ 3 med sammenlignbare kommuner i Nordland. Innsparingspotensialet i forhold til hva Bodø og Rana bruker på administrasjon er på mellom 38 og 52 mill kr per år.

3.13.5 Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon – alternativ 4

Tabell 66 viser administrasjonsutgiftene i dag og mulige innsparingsgevinst ved en eventuell kommunesammenslåing av Bindal, Sømna, Brønnøy, Vega, Vevelstad, Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Vefsn, Grane, Hattfjelldal og Dønna.

Vefsn har i dag lavest administrasjonskostnader av de tolv kommunene (3 762 kr per innbygger i 2013). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 73,8 mill kr per år sammenlignet mot summen for dagens tolv kommuner.

Innsparingspotensialet for den nye kommunen i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til om lag 68,6 mill kr årlig.

Tabell 66 Administrasjonsutgifter 2013 og mulig innsparingspotensial. Kilde: KOSTRA (Konsern)

	Innbyggere (1.1.2014)	Netto drifts- utgifter pr innb. 2013	Netto driftsutgifter 1000 2013-kr
Bindal	1 503	9 395	14 121
Sømna	2 047	6 145	12 579
Brønnøy	7 897	4 241	33 491
Vega	1 223	6 262	7 658
Vevelstad	495	18 628	9 221
Herøy	1 733	8 006	13 874
Alstahaug	7 394	4 684	34 633
Leirfjord	2 188	6 062	13 264
Vefsn	13 286	3 762	49 982
Grane	1 465	10 400	15 236
Hattfjelldal	1 500	8 717	13 076
Dønna	1 420	10 706	15 203
Sum	42 151	5 512	232 337
<i>Landsgjennomsnittet</i>	<i>11 900</i>	<i>3 885</i>	-
<i>Rana</i>	<i>25 943</i>	<i>3 665</i>	-
<i>Bodø</i>	<i>49 731</i>	<i>4 041</i>	-
Gevinst/Innsparing ved nivå tilsvarende			
Vefsn			73 765
Landsgjennomsnittet			68 581
Rana			77 854
Bodø			62 005

Vi sammenligner også alternativ 4 med sammenlignbare kommuner i Nordland. Innsparingspotensialet i forhold til hva Bodø og Rana bruker på administrasjon er på mellom 62 og 78 mill kr per år.

3.13.6 Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon – alternativ 5

Tabell 67 viser administrasjonsutgiftene i dag og mulige innsparingsgevinst ved en eventuell kommunesammenslåing av Bindal, Sømna, Brønnøy, Vikna, Nærøy og Leka.

Brønnøy har i dag lavest administrasjonskostnader av de seks kommunene (4 241 kr per innbygger i 2013). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 34,2 mill kr per år sammenlignet mot summen for dagens seks kommuner.

Innsparingspotensialet for den nye kommunen i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til om lag 41,8 mill kr årlig.

Tabell 67 Administrasjonsutgifter 2013 og mulig innsparingspotensial. Kilde: KOSTRA (Konsern)

	Innbyggere (1.1.2014)	Netto drifts- utgifter pr innb. 2013	Netto driftsutgifter 1000 2013-kr
Vikna	4 321	5 776	24 958
Nærøy	5 064	6 195	31 371
Leka	556	15 083	8 386
Bindal	1 503	9 395	14 121
Sømna	2 047	6 145	12 579
Brønnøy	7 897	4 241	33 491
Sum	21 388	5 840	124 906
<i>Landsgjennomsnittet</i>	<i>11 900</i>	<i>3 885</i>	-
<i>Narvik</i>	<i>18 705</i>	<i>3 797</i>	-
<i>Rana</i>	<i>25 943</i>	<i>3 665</i>	-
Gevinst/Innsparing ved nivå tilsvarende			
Brønnøy			34 200
Landsgjennomsnittet			41 814
Narvik			43 696
Rana			46 519

Vi sammenligner også alternativ 5 med sammenlignbare kommuner i Nordland. Innsparingspotensialet i forhold til hva Narvik og Rana bruker på administrasjon er på mellom 44 og 47 mill kr per år.

3.13.7 Oppsummering mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon

Disse illustrasjonsberegningene er verdt å merke seg. Selv om det er anslag, får beregningene fram at det bør være et klart potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved en eventuell kommunesammenslåing.

Beregningene viser et mulig effektiviseringspotensial for de 5 alternativene på mellom 1,6 prosent (alternativ 3) og 2,9 prosent (alternativ 2) av brutto driftsinntekter (jf. Tabell 68). Effektiviseringspotensialet er her definert som en nedjustering til nivået for sammenlignbare kommuner.

Som nevnt innledningsvis vil det være innsparingsmuligheter på administrasjon som følge av at man får én administrativ og politisk organisasjon, og at man unngår doble funksjoner, oppgaver, rutiner og systemer på ulike områder. Samtidig vil det naturligvis være slik at graden av effektivisering også vil være avhengig av hvordan man velger å organisere den nye kommunen. I en kommune som blir stor geografisk, og hvor avstandene blir lange, kan det være behov for mer desentraliserte løsninger som det koster å administrere. Politisk kan det f.eks. være behov for ordninger for ordninger for å styrke lokalpolitisk deltakelse og engasjement, bl.a. gjennom etablering av lokalutvalg, kommunedelsutvalg og opplegg for innbyggermedvirkning.

Tabell 68 Mulig effektiviseringspotensiale på administrasjon. Alternativ 1-5. 1000 kr og i % av brutto driftsinntekter

	1000 kr (sammenlignbare kommuner)	I prosent av brutto driftsinntekter
Alt 1	27 543	2,4 %
Alt 2	30 302	2,9 %
Alt 3	51 797	1,6 %
Alt 4	77 854	2,1 %
Alt 5	43 696	2,3 %

I kapittel 3.2 ble det vist til illustrasjonsberegninger av effekten på rammetilskuddet ved kommunesammenslåing for de fem alternativene. Det ble her vist at inntektsnivået vil være mellom 43 mill. kr (alternativ 2) og 124 mill kr (alternativ 4) lavere enn dagens nivå etter perioden for inndelingstilskuddet. Gitt dagens inntektssystem vil altså en slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngde først etter 20 år fra sammenslåingstidspunktet. Reduksjon i administrasjonsutgifter bør imidlertid kunne realiseres vesentlig tidligere enn etter 15-20 år fra tidspunktet for en eventuell kommunesammenslåing. Slik sett må altså ikke et inntektsbortfall på mellom 48-180 mill. kr etter at inndelingstilskuddet i sin helhet faller bort etter 20 år, oppfattes som en tilsvarende redusert økonomisk handlefrihet sammenlignet med dagens situasjon. I mellomtiden bør en altså ha klart å redusere administrasjonsutgiftene.

I tillegg til administrasjon, vil kommunen kunne hente ut effektiviseringsgevinster ved å harmonisere tjenestetilbudet. Dette er omtalt nærmere i påfølgende avsnitt.

3.13.8 Mulige effektiviseringsgevinster på tjenesteproduksjon

I tillegg til innsparing i administrasjon vil en sammenslått kommune også kunne hente ut innsparingsgevinster på tjenesteområdene gjennom realisering av stordriftsfordeler og harmonisering av utgiftsnivået. En skal ikke undervurdere innsparingsmuligheter innen tjenesteområdene, men erfaringer tilsier at det er vanskelig å hente ut direkte økonomiske effektiviseringsgevinster for første- og linjetjenester, spesielt for tjenester hvor nærhet til innbyggerne er viktig. Erfaringer fra de gjennomførte kommunesammenslåingene er at skoler, barnehager, sykehjem og lignende gjerne blir liggende hvor de er (Brandtzæg 2009). Det kan være en fordel for prosessen å avklare på et tidlig tidspunkt hvilke områder som vil være gjenstand for vurdering av ny lokalisering og hvilke områder som eventuelt skjermes for slike endringer.

Innen administrasjon har vi definert et mulig innsparingspotensial som en nedjustering til utgiftene i sammenlignbare kommuner. For tjenesteområdene har vi sett på hvilket innsparingspotensial som kan hentes ut i de nye kommunekonstellasjonene dersom de hadde samme driftsutgifter som landsgjennomsnittet på utvalgte sentrale tjenesteområder. Om man klarer å hente ut dette innsparingspotensialet, er blant annet avhengig av samlokalisering og om man klarer å redusere et «overskudd» av stillinger ved naturlig avgang.

Tabell 69 viser netto driftsutgifter på ulike tjenesteområder for de aktuelle KOSTRA-gruppene som utredningskommunene inngår i. Tabellen viser slik sett gjennomsnittsnivået for kommuner med tilsvarende befolkningsstørrelse og økonomiske rammebetingelser. Ved en eventuell kommunesammenslåing vil naturlig nok KOSTRA-gruppe-tilhørigheten bli endret. Det kan derfor være

mer hensiktsmessig å se på mulige innsparingsgevinster ved sammenligninger mot landsgjennomsnittet, og hvor man samtidig korrigerer for ulikt utgiftsbehov i kommunene.

Tabell 69 Netto driftsutgifter i kr per innbygger i målgruppen på utvalgte tjenesteområder for aktuelle KOSTRA-grupper. Kilde: KOSTRA

		Barnehage (1-5 år)	Grunnskole (6-15 år)	Barnevern (0-17 år)	Sosialtjeneste (20-66 år)	Pleie og omsorg (67 år +)	Kommunehelse	Brann/ulykkesvern	Fysisk planlegging	Samferdsel	Kirke	Kultur
K-gr. 2	Herøy Leirfjord	117 009	114 915	7 962	2 116	111 135	2 929	797	631	1 259	854	1 967
K-gr. 3	Vikna Sømna	126 474	124 245	9 283	2 360	123 770	3 578	997	780	1 631	890	2 428
K-gr. 4	Vevelstad	122 370	128 504	5 609	1 268	121 300	3 802	1 056	843	1 641	1 030	2 287
K-gr. 5	Leka Bindal Grane Dønna	126 531	136 504	7 472	2 015	123 789	4 037	1 190	895	1 805	1 117	2 014
K-gr. 6	Vega Hattfjell- dal	124 478	150 863	10 725	2 342	134 598	4 521	1 145	975	2 339	1 270	2 985
K-gr. 11	Nærøy Brønnøy	115 952	106 029	7 240	2 913	111 258	2 368	815	520	1 076	626	1 770
K-gr. 12	Alstahaug Vefsn	119 908	116 885	8 520	3 144	126 159	2 786	991	715	1 265	679	2 584
Hele landet		119 760	98 433	7 290	3 322	111 471	2 132	683	556	745	521	1 921

Oppstillingene i det følgende ser på netto driftsutgifter på ulike tjenesteområder i dag og mulig innsparingspotensial for den nye kommunen dersom utgiftene per innbygger legges på det som er dagens nivå for landsgjennomsnittet.

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

Kommunene på Sør-Helgeland har i dag generelt høye utgifter på de fleste tjenesteområdene i forhold til landsgjennomsnittet. Dersom netto driftsutgifter for disse tjenesteområdene blir harmonisert ned til nivå for gjennomsnittskommunen, vil alle kommunene som inngår i utredningen samlet sett ha et effektiviseringspotensial på om lag 205 mill kr (jf. Tabell 71). Etter justering for utgiftsbehov og nivå på korrigerte frie inntekter, viser beregningen et samlet innsparingspotensial på om lag 165 mill kr.

Tabell 70 Netto driftsutgifter i kr per innbygger (i målgruppen) på utvalgte tjenestekområder 2013. Kilde: KOSTRA/beregninger ved Telemarksforsking.

	Barnehage (1-5 år)	Grunnskole (6-15 år)	Barnevern (0-17 år)	Sosialtjeneste (20-66 år)	Pleie og omsorg (67 år +)	Kommunehelse	Brann/ulykkesvern	Fysisk planlegging	Samferdsel	Kirke	Kultur
Vikna	126 105	86 763	4 766	1 955	115 253	2 816	648	336	1 412	542	879
Nærøy	119 472	119 530	7 697	958	99 463	1 865	452	330	2 295	1 019	1 166
Leka	93 684	177 226	5 333	1 407	99 387	6 379	1 471	491	2 559	1 344	1 809
Bindal	135 116	153 660	13 129	1 755	137 776	6 032	1 270	-53	1 299	1 037	2 065
Sømna	112 838	123 498	5 780	4 049	103 162	2 539	617	1 395	1 143	945	1 626
Brønnøy	125 830	108 019	8 207	3 555	122 391	3 534	1 010	707	1 101	519	1 827
Vega	132 635	155 884	23 900	2 804	116 971	4 914	793	754	1 870	927	1 608
Vevelstad	98 500	175 965	2 198	746	145 940	7 802	1 323	1 747	2 028	1 677	3 600
Herøy	112 483	117 782	13 767	1 916	115 517	3 033	868	958	1 202	747	1 673
Alstahaug	117 833	113 534	16 529	3 986	81 800	2 383	935	413	-59	670	1 733
Leirfjord	102 528	132 793	15 704	4 512	106 912	3 918	581	1 019	2 209	968	2 172
Vefsn	121 765	113 529	9 361	2 974	108 782	2 062	825	498	1 845	609	2 240
Grane	139 453	135 572	6 956	1 670	99 751	2 867	1 663	1 405	3 022	952	1 272
Hattfjelldal	84 859	150 874	4 186	2 734	134 282	2 587	854	385	5 011	1 019	2 410
Dønna	117 338	143 489	26 465	3 466	121 141	2 785	1 149	214	2 078	941	1 743
Landet	119 760	98 433	7 290	3 322	111 471	2 132	683	556	745	521	1 921

I kr og øre er grunnskole og samferdsel de sektorene der det blir beregnet høyest merforbruk i forhold til landsgjennomsnittet. På barnevern og kommunehelse blir det også beregnet et relativt høyt merforbruk i forhold til landsgjennomsnittet. På sosialtjeneste, pleie og omsorg og kultur er det beregnet et mindreforbruk i forhold til landsgjennomsnittet.

Alle kommunene, med unntak av Vikna, Nærøy og Alstahaug får beregnet et merforbruk/effektiviseringspotensial i forhold til landsgjennomsnittet. Etter justering for utgiftsbehov, får kommunene samlet sett beregnet et merforbruk/effektiviseringspotensial på 165 mill kr, tilsvarende om lag 3,6 prosent av brutto driftsinntekter. For de 5 sammenslåingsalternativene er det beregnet et mulig effektiviseringspotensial på mellom 1,1 prosent (alternativ 2) og 6,7 prosent (alternativ 1) av brutto driftsinntekter.

Tabell 71 Innsparingspotensial i mill kr på utvalgte tjenesteområder sammenlignet mot landsgjennomsnittet i 2013. Kilde: KOSTRA/beregninger ved Telemarksforsking.

	Barnehage	Grunnskole	Barnevern	Sosialtjeneste	Pleie og omsorg	Kommunehelse	Brann/ulykkesvern	Fysisk planlegging	Samferdsel	Kirke	Kultur	Sum	Behovsjustering (-)	Sum etter justering
Vikna	1,8	-6,8	-2,6	-3,4	2,3	3,0	-0,2	-1,0	2,9	0,1	-4,5	-8,4	0,9	-9,3
Nærøy	-0,1	12,6	0,4	-7,0	-10,6	-1,4	-1,2	-1,1	7,8	2,5	-3,8	-1,7	0,2	-2,0
Leka	-0,5	4,2	-0,2	-0,6	-1,8	2,4	0,4	0,0	1,0	0,5	-0,1	5,3	1,5	3,8
Bindal	1,1	8,6	1,7	-1,3	8,7	5,9	0,9	-0,9	0,8	0,8	0,2	26,4	7,3	19,0
Sømna	-0,7	6,6	-0,7	0,9	-3,0	0,8	-0,1	1,7	0,8	0,9	-0,6	6,6	1,1	5,5
Brønnøy ³³	2,9	9,8	1,7	1,1	1,5	11,1	2,6	1,2	2,8	0,0	-0,7	33,8	2,9	30,9
Vega	0,7	7,9	4,0	-0,4	1,3	3,4	0,1	0,2	1,4	0,5	-0,4	18,8	4,0	14,9
Vevelstad	-0,5	4,4	-0,5	-0,7	3,4	2,8	0,3	0,6	0,6	0,6	0,8	11,9	4,3	7,6
Herøy	-0,6	3,5	2,1	-1,5	1,3	1,6	0,3	0,7	0,8	0,4	-0,4	8,1	1,2	6,9
Alstahaug	-0,8	13,6	14,6	3,0	-32,8	1,9	1,9	-1,1	-5,9	1,1	-1,4	-6,0	0,0	-6,0
Leirfjord	-2,2	7,8	3,9	1,6	-1,5	3,9	-0,2	1,0	3,2	1,0	0,5	18,9	3,0	15,9
Vefsn	1,4	23,2	5,7	-2,8	-6,1	-0,9	1,9	-0,8	14,6	1,2	4,2	41,6	1,1	40,6
Grane	1,3	6,9	-0,1	-1,4	-3,6	1,1	1,4	1,2	3,3	0,6	-1,0	9,9	2,2	7,7
Hattfjelldal	-2,7	8,8	-0,9	-0,5	7,1	0,7	0,3	-0,3	6,4	0,7	0,7	20,3	4,1	16,2
Dønna	-0,2	7,8	5,7	0,1	2,6	0,9	0,7	-0,5	1,9	0,6	-0,3	19,4	5,7	13,8
Alle	0,8	119,0	34,7	-12,9	-31,2	37,0	9,1	1,1	42,5	11,4	-6,6	205,0	39,6	165,4
Alt 1	3,4	37,4	6,2	-0,5	11,9	24,0	3,8	2,8	6,5	2,7	-0,7	97,5	19,6	77,8
Alt 2	2,3	18,7	-0,7	-12,3	-1,4	9,8	0,0	-3,0	12,6	3,8	-8,2	21,5	10,0	11,5
Alt 3	-0,1	84,6	36,5	1,3	-33,3	25,4	7,4	3,1	20,2	6,2	1,8	153,2	23,3	130,0
Alt 4	-0,5	108,9	37,1	-1,9	-21,1	33,1	10,0	3,2	30,8	8,3	1,8	209,8	36,9	172,9
Alt 5	4,4	35,1	0,3	-10,4	-2,9	21,7	2,4	-0,1	16,2	4,7	-9,5	61,9	14,0	47,9

³³ Brønnøy mottar som én av 33 tidligere vertskommuner for HVPU-institusjoner et eget øremerket tilskudd (= vertskommunetilskuddet). I 2013 utgjorde dette tilskuddet om lag 11,1 mill kr. I kommunens regnskap er disse tilskuddsmidlene inntektsført sentralt i henhold til Kostra-rapporteringen. Reelt sett kan en derfor si at vertskommunetilskuddet reduserer utgiftene på pleie- og omsorgsområdet tilsvarende, eller i alle fall med en stor andel av tilskuddet. På tjenesteområdet for pleie- og omsorg får kommunen etter korrigering for vertskommunetilskuddet, beregnet et merforbruk i forhold til landsgjennomsnittet på ca. 1,5 mill kr i 2013. Vi har da lagt til grunn at hele vertskommunetilskuddet i utgangspunktet anvendes innenfor pleie og omsorg.

Tabell 72 Mulige effektiviseringspotensial i mill kr og i % av brutto driftsinntekter. Kilde: KOSTRA (konsern/beregninger ved Telemarksforskning)

	I mill kr	I % av brutto driftsinntekter
Vikna	-9,3	-2,4 %
Nærøy	-2,0	-0,5 %
Leka	3,8	5,4 %
Bindal	19,0	11,2 %
Sømna	5,5	2,9 %
Brønnøy	30,9	5,0 %
Vega	14,9	12,8 %
Vevelstad	7,6	13,6 %
Herøy	6,9	4,4 %
Alstahaug	-6,0	-0,9 %
Leirfjord	15,9	7,1 %
Vefsn	40,6	3,8 %
Grane	7,7	5,6 %
Hattfjelldal	16,2	9,4 %
Dønna	13,8	9,4 %
Alle	165,4	3,6 %
Alt 1	77,8	6,7 %
Alt 2	11,5	1,1 %
Alt 3	130,0	4,0 %
Alt 4	172,9	4,7 %
Alt 5	47,9	2,6 %

Vi må presisere at det ikke nødvendigvis er realistisk eller ønskelig å hente ut hele innsparingspotensialet slik vi har beregnet det i disse tilfellene. Beregningene gir likevel et bilde av områder som det er mulig å se nærmere på, uavhengig av en sammenslåing eller ikke. I forhold til tjenesteproduksjon vil uansett ikke direkte økonomiske innsparinger være blant de viktigste effektene av en sammenslåing. De største gevinstene knyttet til en sammenslåing må være muligheter for større fagmiljøer og bedre og mer fleksibel utnyttelse av de ressurser som kommunene samlet sett har. Større og sterkere fagmiljøer vil være viktig som grunnlag for å kunne håndtere de framtidige utfordringene som kommunene står overfor. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at det kan være visse harmoniseringsutfordringer i tilfeller hvor kommunene har ulikt inntektsgrunnlag. Deresom dette bidrar til at tjenestenivået og investeringsmulighetene varierer mellom kommunene, kan en harmonisering oppleves negativt for kommuner som i dag har høye inntekter. Som grunnlag for unngå negative effekter knyttet til dette kan det f.eks. være aktuelt og inngå avtaler om etablering fond som forbeholdes utviklingstiltak i bestemte geografiske områder.

Erfaringene fra de siste, frivillige kommunesammenslåingene er at det største innsparingspotensialet på kort sikt ligger innenfor administrasjon. Dette gir seg også utslag i at delen av utgiftene til administrasjon har blitt redusert til fordel for en økning av delen av utgiftene som går til tjenesteproduksjon. I den sammenhengen er det også viktig å være oppmerksom på at det i alle disse sammenslåingsprosessene har vært gitt garantier om at ingen av de ansatte skulle miste jobben som følge av kommunesammenslåingene. Slike garantier har vært viktig for å skape trygghet blant de ansatte. Ansatte som har vært direkte påvirket av kommunesammenslåing har fått tilbud om nye

jobber, og overskudd av ansatte har vært håndtert gjennom naturlig avgang. Når slike garantier blir gitt, tar det lengre tid å hente ut stordriftsfordelene. Inndelingstilskuddet som kommunen mottar de første 20 årene etter sammenslåing, tar nettopp hensyn til at det tar tid å hente ut effektiviseringsgevinster i en ny kommune.

3.13.9 Oppsummering økonomi

Alle de aktuelle kommunene, med unntak av Vikna, Nærøy og Brønnøy, har et inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Leka og Vevelstad peker seg ut med relativt høye korrigerte frie inntekter i forhold til landsgjennomsnittet. Bindal, Sømna, Herøy, Alstahaug, Vefsn og Dønna har hatt gode netto driftsresultater de siste årene. Grane hadde et negativt netto driftsresultat i perioden 2011 til 2013. Både Nærøy, Brønnøy, Vega, Herøy, Hattfjelldal og Dønna hadde et akkumulert regnskapsmessig merforbruk per 31.12.13. Hattfjelldal er ROBEK-kommune.

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

Tabellen under oppsummerer de viktigste effektberegningene for de ulike strukturalternativene. Utslagene er vist i % av brutto driftsinntekter for aktuelle kommuner.

Alternativ	1)	2)	3)	4)	5)
Økonomiske virkemidler (engangsstøtte)	4,8 %	4,3 %	2,5 %	2,1 %	4,0 %
Effekt frie inntekter år 1-15 (årlig)	2,2 %	0,6 %	1,2 %	1,8 %	0,5 %
Effekt frie inntekter etter år 20 (årlig)	-4,1 %	-4,1 %	-3,0 %	-3,4 %	-3,8 %
Effektiviseringspotensial administrasjon (årlig)	2,4 %	2,9 %	1,6 %	2,1 %	2,3 %
Effektiviseringspotensial tjenesteomr. (årlig)	6,7 %	1,1 %	4,0 %	4,7 %	2,6 %
Sum (år 1 etter sammenslåing)	16,1 %	8,9 %	9,3 %	10,7 %	9,4 %
Sum (år 2-15 etter sammenslåing)	11,3 %	4,6 %	6,8 %	8,6 %	5,4 %
Sum (år 20 etter sammenslåing)	5,0 %	-0,1 %	2,6 %	3,4 %	1,1 %

For å legge til rette for overgangen til en ny kommune for kommuner som slår seg sammen, vil regjeringen benytte positive økonomiske virkemidler som kan stimulere til kommunesammenslåing i reformperioden. Virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018. En sammenslåingsprosess er ikke gratis og vil utløse en rekke kostnader. Basert på erfaringer fra tidligere sammenslåinger dreier dette seg bl.a. om kostnader til lønn og drift av felles folkevalgt nemnd, lønn til prosjektleder (eventuell prosjektmedlemmer/hovedtillitsvalgt), informasjonsarbeid, involvering av innbyggerne, tiltak for felles kultur, harmonisering av IKT, tilrettelegging av servicekontor m.m. Reformvirkemidler fra staten i form av engangsstøtte og reformstøtte er ment å dekke slike utgifter. Disse virkemidlene vil for de fem alternativene utløse en støtte på mellom 2,1 prosent (alternativ 4) og 4,8 prosent (alternativ 1) av dagens brutto driftsinntekter. I kroner vil reformstøtten variere fra 45 mill. kr i for alternativ 2 til 80 mill. kr for alternativ 4.

For å stimulere til frivillige kommunesammenslåinger ble det fra og med budsjettåret 2002 innført et særskilt inndelingstilskudd som en del av inntektssystemet. Denne ordningen skal sikre at kommunene ikke får reduserte rammeoverføringer som følge av sammenslåing. Inndelingstilskuddet

kompeniserer for bortfall av basistilskudd (basistillegget) og en eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskudd.

Beregningene viser at de fem alternativene vil få en økning i rammetilskuddet hvert år de første 15 årene på mellom 0,5 prosent (alternativ 5) og 2,2 prosent (alternativ 1). Etter 20 år når rammetilskuddet er nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt, viser beregningene at de ulike alternativene vil få en reduksjon i rammetilskuddet på mellom 3,0 prosent (alternativ 3) og 4,1 prosent (alternativ 1 og 2) av dagens brutto driftsinntekter. Det er viktig å presisere at beregningene illustrerer effekter gitt dagens inntektssystem og tilhørende kriterieverdier for den enkelte kommune i 2015.

Etter 20 år, når inndelingstilskuddet er trappet ned, må det være realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet. Det vil i utgangspunktet være lettest å realisere innsparingspotensialet på administrasjon. Innsparingspotensialet på tjenester kan være mer krevende å realisere, og vil innebære at tjenester samlokaliseres slik at forutsetningene for utnyttelse av stordriftsfordeler er til stede.

Det er klart at en kommunesammenslåing kan gi grunnlag for å hente ut stordriftsfordeler gjennom mer effektiv administrasjon og tjenesteproduksjon. Erfaringene fra tidligere kommunesammenslåinger viser at det er størst effektiviseringspotensial knyttet til administrasjon. Dette fordi man gjennom en sammenslåing får én administrativ og én politisk organisasjon, og dermed unngår doble funksjoner, oppgaver, rutiner og systemer på ulike områder.

Når det gjelder innsparingspotensial innenfor administrasjon, har vi vist at dersom de nye kommunealternativene driver administrasjonen like effektivt som sammenlignbare kommuner mht. innbyggertall, vil innsparingspotensialet sammenlignet med dagens kommuner være fra 1,6 prosent (alternativ 3) til 2,9 prosent (alternativ 2) av dagens brutto driftsinntekter. Disse illustrasjonsberegningene er verdt å merke seg. Selv om det er anslag, får beregningene fram at det bør være et klart potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved slike eventuelle kommunesammenslåinger. Innsparingsmulighetene vil naturligvis ha sammenheng med hvordan man velger å organisere og tilrettelegge den nye kommunen. Kommuner som er store geografisk kan ha behov for mer desentralisert organisering med tanke på administrasjon og lokalpolitisk medvirkning.

Vi har også sett på innsparingspotensial på tjenesteproduksjonen. Det er her også tatt høyde for utgiftsbehovet kommunene har i dag. Beregningene viser et mulig effektiviseringspotensial på tjenestemrådene på mellom 1,1 prosent (alternativ 2) og 6,7 prosent (alternativ 1) av dagens brutto driftsinntekter. Med tanke på tjenesteproduksjon vil ikke direkte økonomiske innsparinger være blant de viktigste effektene av en sammenslåing. De største gevinstene knyttet til en sammenslåing må være muligheter for større fagmiljøer og bedre og mer fleksibel utnyttelse av de ressurser som kommunene samlet sett har. Større og sterkere fagmiljøer vil være viktige som grunnlag for å kunne håndtere de framtidige utfordringene som kommunene står overfor.

Ellers er det slik at en kommunesammenslåing kan gi økte inntekter fra salg av konsesjonskraft for en ny sammenslått kommune. Beregningene basert på en konsesjonskraftpris på 15 øre per/kWh, viser at alternativ 1, 2 og 5 får en økning i inntektene i overkant av 1 millioner kroner, mens økningen er nesten 3,7 millioner i alternativ 4. I alternativ 3 vil det ikke bli noen endring, siden verken Bindal eller Hattfjelldal inngår i alternativet. Det er kun disse to kommunene som har overskytende konsesjonskraft. Økte konsesjonskraftsinntekter er inntekter som vil være varige for kommunene. Det er verdt å merke seg at økte inntekter fra konsesjonskraft ikke blir avregnet mot noen av ordningene innenfor inntektssystemet, kanskje med unntak av skjønnsmidler.

Generelt kan det forventes at andre statstilskudd og øremerkede tilskudd, vil være sammenslåingsnøytrale.

Som følge av ulike tilskuddssatser i landbruket, vil kommuner som blir overført fra Nordland til Nord-Trøndelag få reduserte tilskuddssatser. En melkebonde vil få redusert både distriktstilskudd til melkeproduksjon og arealtilskudd til grovforproduksjon. Samlet sett vil et gjennomsnittsbbruk i Bindal, Brønnøy og Sømna få reduksjoner i disse tilskuddene på henholdsvis 18 000 -20 000 kr. For de som driver med potet, avlsgris og egg, vil reduksjonene per bruk være noe større. Reduksjonen vil være spesielt stor for eggprodusentene, med gjennomsnittlig reduksjon i tilskudd på ca. 69 000 kr. For bruk som driver ulike produksjoner vil reduksjonene i tilskudd kunne summere seg opp til relativt store beløp. Det er naturligvis lite attraktivt for kommunene og landbruksnæringen med en sammenslåing dersom tilskuddene til landbruket blir redusert som følge av dette. I og med at dette er å betrakte som en utilsiktet konsekvens knyttet til et avgrenset geografisk område, og som kan være til hinder for realisering av en aktuell sammenslåingskonstellasjon, er dette noe som må tas opp med nasjonale myndigheter. En nærmere avklaring vil også måtte inkludere avtalepartene i landbruket. Myndighetene har tidligere vært villige med tanke på gjøre tilpasninger for å hindre utilsiktede negative konsekvenser av ellers fornuftige kommunesammenslåinger gjør seg gjeldende.

En sammenslåing vil også reise problemstillinger avhengig av om kommunene ligger i ulike soner når det gjelder arbeidsgiveravgiftssats og distriktspolitisk virkeområde. En sammenslått kommune vil her få kompensert eventuelt inntektsbortfall/kostnadsøkning over inndelingstilskuddet – og dette forholdet vil således ikke ha noen betydning de 15 første årene etter en sammenslåing. Uansett ligger alle de aktuelle kommunene i samme sone for arbeidsgiveravgift, samt at de alle er definert å være innenfor det distriktspolitiske virkeområde.

Kommunene har i dag ulik praksis for utskriving av eiendomsskatt. Leka, Bindal, Sømna, Vevelstad og Vefsn har eiendomsskatt bare på verk og bruk, mens de øvrige kommunene har eiendomsskatt i hele kommunen. Bindal hadde høyest inntekter fra eiendomsskatt, med 7,7 prosent av brutto driftsinntekter i 2013. Det er ikke bare områdene som eiendomsskatten blir skrevet ut for som må harmoniseres ved en sammenslåing, også nivået/takstgrunnlaget på eiendomsskatten må harmoniseres ved en kommunesammenslåing.

Prissettingen av tjenestene varierer noe mellom kommunene, og satsene må bli harmonisert i en ny kommune. Vega har lavest foreldrebetalning for en SFO-plass, mens foreldrebetalningen er høyest i Brønnøy. Årsgebyr vann varierer fra kr 2 329 i Sømna til kr 5 275 i Bindal. Leka har høyest årsgebyr på både avløp og avfall på hhv. 5 170 kr og 4 089 kr.

Med utgangspunkt i TBUs beregningsopplegg knyttet til den demografiske utviklingen, har vi beregnet framtidige «demografikostnader» for alle kommunene hver for seg og for de fem ulike sammenslåingsalternativene. Mer- og mindreutgiftene vil gjenspeiles gjennom endret rammetilskudd og vil slik sett gi en indikasjon på hvilke økonomiske rammebetingelser en kommune vil ha for å håndtere befolkningsvekst og merkostnader knyttet til dette.

I perioden 2015 til 2030 er samtlige kommuner, med unntak av Leka og Dønna, anslått å få økte demografikostnader. Samlet er de femten kommunene anslått å få økte demografikostnader tilsvarende ca. 10 prosent av dagens brutto driftsinntekter i perioden 2015-2030. Herøy er anslått å få størst økning i demografikostnader i denne perioden, tilsvarende om lag 17,3 prosent av dagens brutto driftsinntekter. Leka er anslått å få reduserte demografikostnader tilsvarende 0,8 prosent av dagens brutto driftsinntekter.

For de femten kommunene som inngår i utredningen er det samlet anslått at behovet for pleie og omsorgsårverk vil øke med 25 (per 1000 innbyggere i yrkesaktiv alder) i perioden fra 2020 til 2040. Dette må ses i lys av eldrebølgen etter 2020 som vil gjelde alle landets kommuner.

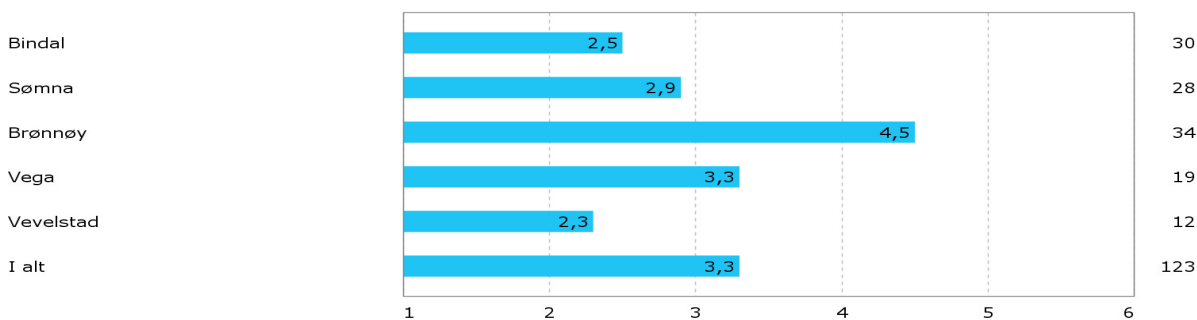
4. Resultater fra spørreundersøkelse og intervju

4.1 Økonomi

I økonomikapittelet så vi at kommunene som inngår i utredningen, har ulike inntektsnivå. Av de 5 kommunene som har mottatt spørreundersøkelsen, så har Bindal, Vega og Vevelstad et inntektsnivå som er godt over landsgjennomsnittet. Av disse er det kun Bindal som har hatt et godt driftsresultat de siste årene. Brønnøy og Sømna har inntekter omtrent på landsgjennomsnittet, og variasjoner i netto driftsresultat. Mens Sømna har hatt godt resultat i 2013 og underskudd i 2014, har Brønnøy hatt underskudd både i 2013 og i 2014.

Bindal og Sømna har disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter som er høyere enn landsgjennomsnittet, mens Vega og Brønnøy har en netto lånegjeld som er høyere enn landsgjennomsnittet.

Spørreundersøkelsen viser at respondentene i Brønnøy i størst grad opplever at den økonomiske situasjonen i kommunen gjør det vanskelig å oppnå ønsket kvalitet på tjenestene (jf. Figur 34). På en skala fra 1-6, der 1=helt enig og 6=helt uenig, ligger de gjennomsnittlige svarene fra Brønnøy på 4,5, mens det tilsvarende er 2,5 for Bindal og 2,3 for Vevelstad. I Vega er respondentene omtrent nøytrale til påstanden med et gjennomsnitt på 3,3, mens respondentene i Sømna er noe uenig med et gjennomsnitt på 2,9.



Figur 34 Den økonomiske situasjonen i kommunen gjør det vanskelig å oppnå ønsket kvalitet på tjenestene. 1=helt enig og 6=helt uenig. Gjennomsnitt.

Brønnøy har som nevnt ovenfor hatt negative driftsresultat i 2013 og 2014. I 2014 var netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter -3,6 prosent. Gjennom intervjuene kom det frem at Brønnøy risikerer å havne på ROBEK når regnskapet for 2015 avleveres våren 2016. I 2015 ser det også ut til at kommunen opplever svikt i skatteinntektene, i likhet med mange andre kommuner i Norge. Kommunen mener de selv har kontroll på driftsnivået, men at det er noe for høyt til å kunne sette av midler til disposisjonsfond og betale ned tidligere underskudd og gjeld. Brønnøy har ikke midler på disposisjonsfond, mens lånegjelden er noe høyere enn landsgjennomsnittet. Kommunen har tidligere brukt momskompensasjon fra investeringer og inntekter fra grønne konsesjoner i driften, men disse mulighetene har staten nå tatt bort.

Det har vært diskutert strukturendringer for å snu den økonomiske situasjonen, kommunen har blant annet en skole, Torgøyen oppvekstsenter, som ligger svært nær kommunesenteret. Det er delte meninger rundt slike strukturer og så langt har det ikke blitt vedtatt endringer.

Brønnøy har eiendomsskatt med en sats på 4 promille. Det skal bygges ut kraftverk i Kjelvika, noe som kan gi noe høyere inntekter fra eiendomsskatt når anleggene er i drift. Men kommunene har allikevel behov for å ta ned driftsnivået for å kunne levere gode økonomiske resultater og bygge opp nødvendige buffere fremover.

I **Sømna** er inntektene litt over landsgjennomsnittet. Kommunen hadde et godt driftsresultat i 2013, men gikk med underskudd i 2014. Da var netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter -1,0 prosent. En av årsakene til dette er at det fra 1.1.2014 ikke var anledning til å føre momskompensasjon fra investeringer på drift, noe Sømna har gjort tidligere. Kommunen har midler på disposisjonsfond, og innførte eiendomsskatt i hele kommunen fra 1.1.2014. Sømna har prioritert investeringer de seneste årene. Skolen på Berg er renovert, det samme gjøres med skole og barnehage i Vik. Kommunen har også nytt omsorgs- og legesenter og opprustet svømmeanlegg. Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter økte da også med 6,4 prosent fra 60,8 prosent i 2013 til 67,2 prosent i 2014. Dette er allikevel lavere enn landsgjennomsnittet. Det er derimot få planer om videre investeringer, med unntak av kommunale veier.

På **Vega** er respondentene i spørreundersøkelsen omtrent nøytrale til om den økonomiske situasjonen gjør det vanskelig å oppnå ønsket kvalitet på tjenestene. Vega har inntekter over landsgjennomsnittet, og positive netto driftsresultatet i 2013 og 2014 på hhv. 2,8 og 2,4 prosent av brutto driftsinntekter. Netto lånegjeld er imidlertid betydelig høyere enn landsgjennomsnittet og kommunene på Sør-Helgeland. Gjennom intervjuene kommer det frem at dette skyldes investeringer i ny skole og samfunnshus, barnehage, omsorgssenter, omsorgsboliger og asfalt på de kommunale veiene. Det er lite økonomisk handlingsrom, og det må holdes en stram økonomistyring siden kommunen ikke har noen økonomisk buffer. Kommunen ønsker å realisere et verdensarvsenter med en kostnad på omtrent 40 mill. kr. Dette er nå på det nærmeste fullfinansiert. Vega har eiendomsskatt over hele kommunen.

Vevelstad er den kommunen som i minst grad oppfatter den økonomiske situasjonen til hinder for ønsket nivå på kommunale tjenester i spørreundersøkelsen. Det er også Vevelstad, sammen med Bindal, i utredningen som har høyest utgiftskorrigerte inntekter per innbygger. Kommunen fikk allikevel et underskudd i 2013, men dette var igjen snudd til et overskudd med et netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter på 1,5 prosent i 2014. Kommunen har en nøktern drift, men en struktur som er kostnadskrevende. For eksempel har Visthus skole kun tre elever, men det er lang reisevei til Vevelstad. Vevelstad hadde i 2014 en netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter på 47,7 prosent, noe som er lavere enn landsgjennomsnittet. Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter var på 6,5 prosent, noe som er omtrent på landsgjennomsnittet. Vevelstad har eiendomsskatt kun på verker og bruk.

I **Bindal** opplever heller ikke respondentene at den økonomiske situasjonen er til hinder for å levere gode tjenester. Som nevnt ovenfor, er Bindal en av kommunene med høyest inntekter på Sør-Helgeland. En av grunnen til dette er at Bindal har konsesjonskraftsinntekter som vi beregnet til ca. 4 millioner i økonomikapittelet. I tillegg kommer inntekter fra eiendomsskatt på verker og bruk, konsesjonskraftavgift og naturressursskatt. Bindal har de seneste årene hadde gode driftsresultat, midler på disposisjonsfond og lav lånegjeld. Gjennom intervjuene kommer det derimot frem at en har utfordringer fremover. Nedgang i folketallet gjør at kommunen stadig må tilpasse tjenestetilbudet til færre innbyggere, og det er behov for rehabilitering/nybygg på flere kommunale bygg. Av disse er ny idrettshall på Bindalseidet (prosjektet er i gang), og nytt flerbruksbygg på

Terråk med barnehage, skole og flerbrukshall. Spesielt skolebygningen er i dårlig forfatning. I tillegg er det pågående investeringer på vann og avløp, samt to kaiutbygginger. Summen av dette gjør at Bindal kommune allerede nå forbereder seg på strammere økonomi, ved å tilpasse driften til det estimerte innbyggertallet fremover.

4.2 Tjenestetilbudet

4.2.1 Innledning

Kommunene har ansvar for å levere et bredt spekter av velferdstjenester til innbyggerne. Tjenestene er ulike i karakter og i omfang. Regjeringens ekspertutvalg definerer følgende tjenesteområder som «store»: fastlegeordningen, sykehjem og hjemmetjenester, helsestasjon, grunnskole, skolefritidsordning, barnehage og sosiale tjenester (NAV). Spesialiserte/små tjenesteområder er: spesialundervisning, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), barnevern, brann- og eksplosjonsvern, renovasjon, rusarbeid og psykisk helsearbeid, kulturskole, krisesenter, sivilt beredskap, bibliotek og vei, vann og avløp.

Et av målene i kommunereformen er utvikling av gode og likeverdige tjenester. For å sikre god oppgaveløsning mener regjeringens ekspertutvalg at det er 5 kriterier som må oppfylles (hentet fra ekspertutvalgets delrapport):

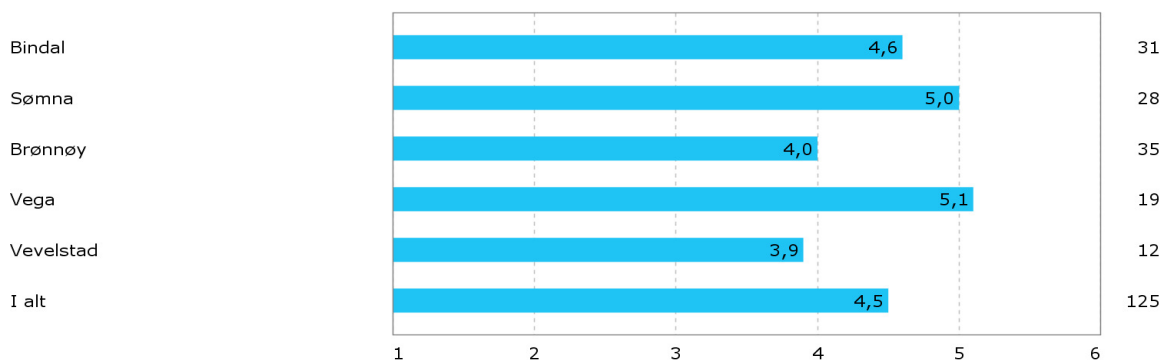
1. Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse: Ekspertutvalget har i sin rapport pekt på flere kommunale tjenesteområder der de mener kommunene bør ha en viss størrelse. Spesielt har de nevnt PPT, barnevern og spesialiserte helsetjenester. Ekspertutvalget foreslår en minstestørrelse på kommunene på mellom 15 000 til 20 000 innbyggere dersom tjenestene skal kunne leveres på en god måte uten interkommunalt samarbeid
2. Effektiv tjenesteproduksjon. Ekspertutvalget peker på at det er smådriftsulemper knyttet til administrasjon i mindre kommuner, og det vil være mulig å hente ut stordriftsfordeler i en større kommune. Undersøkelser viser også at det er sammenheng mellom kommune-størrelse og effektivitet i tjenesteproduksjonen. For kommuner med befolkningsstørrelser opp mot 15- 20 000 innbyggere blir effektiviteten høyere jo høyere innbyggertallet er.
3. Økonomisk soliditet. Her peker ekspertutvalget på at det er viktig for kommunene å ha god kontroll på økonomien, slik at de kan håndtere uforutsette hendelser. Større kommuner er mindre sårbare for uforutsette hendelser, f.eks. kan tunge brukere og omsorgsovertakelser være lettere å håndtere i en større kommune.
4. Valgfrihet. Innbyggerne stiller høye krav til kvalitet i det kommunale tjenestetilbudet, og ønsker gjerne å påvirke omfanget og innretningen på tilbudet. Innbyggerne i større kommuner opplever at muligheten til å velge er større enn innbyggerne i små kommuner.

I vår undersøkelse har vi slått sammen kriteriene tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse.

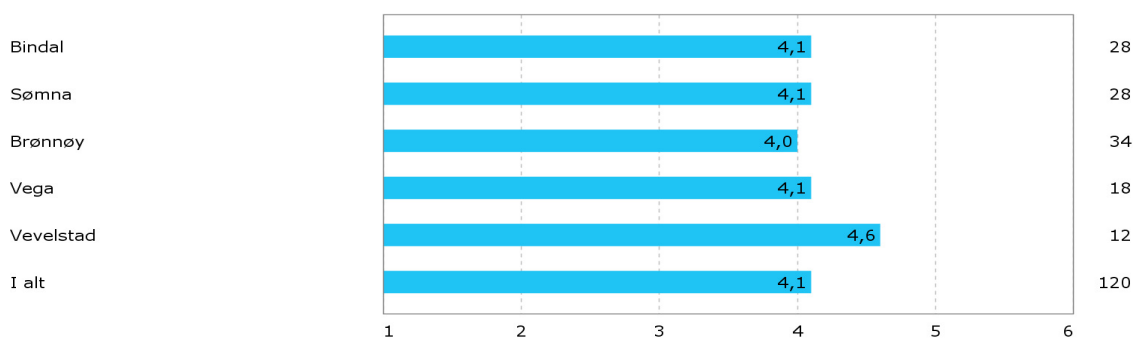
4.2.2 Tilbakemeldinger fra kommunene

I spørreundersøkelsen er respondentene enig i at kvaliteten på tjenestetilbudet er bra, men at små og sårbare fagmiljøer er en utfordring. Spesielt respondentene i Bindal, Sømna og Vega mener at

tjenestetilbudet er svært bra. Man er også enig i Brønnøy og Vega, men med noe lavere gjennomsnitt enn de tre andre kommunene. Vevelstad er den kommunen som i størst grad opplever små og sårbare fagmiljø som en utfordring, men også de andre kommunene opplever denne utfordringen (jf. Figur 35-Figur 36).

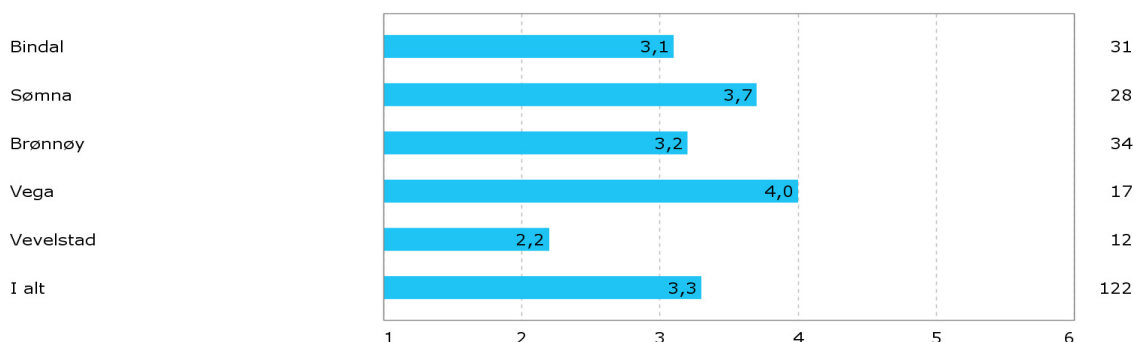


Figur 35 Kvaliteten på tjenestetilbudet er svært bra. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt.



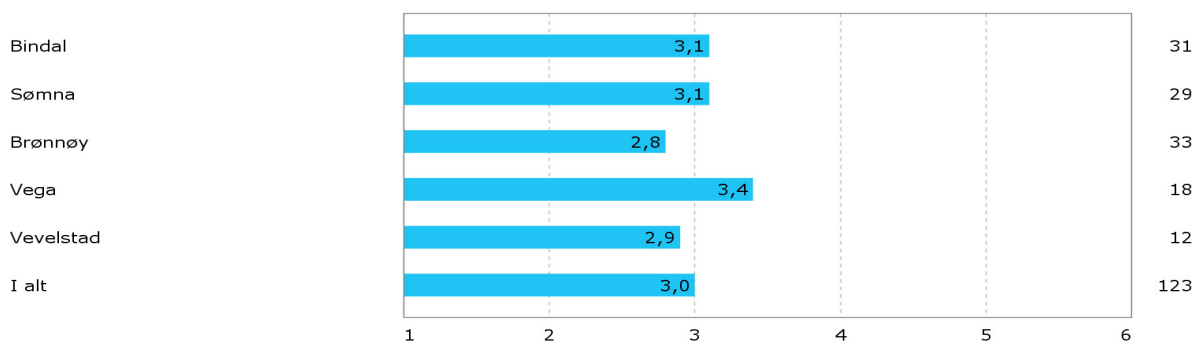
Figur 36 Små og sårbare fagmiljøer er en utfordring. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt.

Det er variasjoner mellom kommunene om de opplever utfordringer med å rekruttere kompetent arbeidskraft. Figur 37 viser at Vevelstad i størst grad sliter med dette, men også Bindal og Brønnøy er svakt enig i at det er utfordringer når det gjelder å rekruttere arbeidskraft. Vega er noe enig i påstanden, mens Sømna er litt enig.

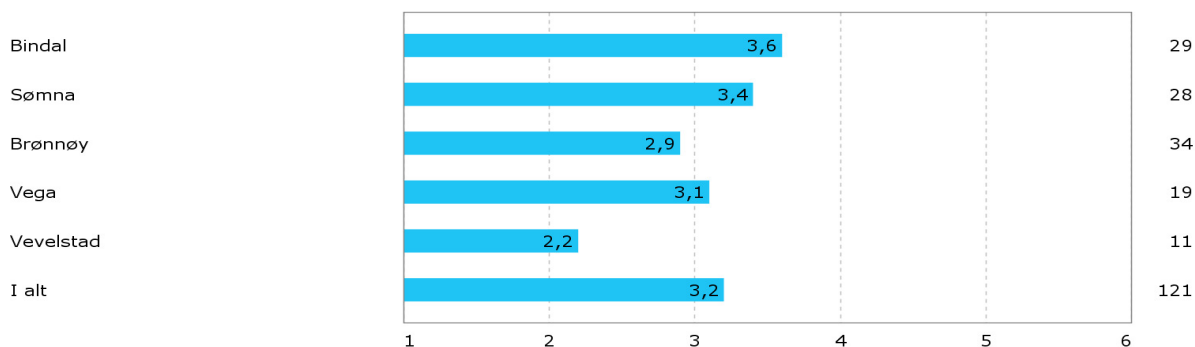


Figur 37 Det er ingen utfordringer når det gjelder å rekruttere arbeidskraft. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt.

Tilbakemeldingene gjennom spørreundersøkelsen viser videre at kommunene har problemer med å håndtere stadig økende krav til de kommunale tjenestene (jf. Figur 38). Vega er omtrent nøytrale til om de har utfordringer, mens det er Brønnøy og Vevelstad som er mest enig i at økte krav til de kommunale tjenestene er en utfordring. Stortinget har vedtatt oppgavemeldingen som legger opp til at det skal overføres flere oppgaver til kommunene. Det er stor variasjon mellom kommunene om de mener kommunene er rustet til å håndtere nye oppgaver og fremtidige utfordringer (jf. Figur 39). Samlet sett er en svakt uenig i dette, men spesielt Vevelstad er uenige at en er rustet til dette.



Figur 38 Kommunen har ikke utfordringer når det gjelder å håndtere stadig økende krav til de kommunale tjenestene. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt.



Figur 39 Den nye regjeringen vil sørge for at flere regionale og statlige oppgaver blir lagt til kommunalt nivå. Vår kommune står godt rustet til å håndtere nye oppgaver og fremtidige utfordringer. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt

I spørreundersøkelsen ble det også stilt et åpent spørsmål om hvilke tjenesteområder som er mest krevende for kommunene, og hva de største utfordringene er. I det følgende har vi oppsummert dette for hver kommune, samt trukket frem synspunkter som har kommet frem gjennom intervjuene.

Det generelle inntrykket gjennom intervjuene og spørreundersøkelsen er at **Brønnøy** har gode tjenester, god kompetanse og stort sett klarer å rekruttere når stillinger er ledig. I spørreundersøkelsen peker respondentene på at helse, omsorg og sosialområdet, samt skole, er de mest krevende. I tillegg er økonomi, kompetanse/sårbarhet og administrasjon/IKT områder flere av respondentene nevner som krevende.

Innenfor helse er det spesielt legetjenesten som trekkes frem. Flere mener tjenesten er dyr og det er for stor gjennomtrekk blant legene. Gjennom intervjuene får vi likevel inntrykk av at det er god

søking når legestillinger er utlyst. Flere respondenter peker også på samhandling innenfor helse og omsorg som en utfordring, både på grunn av ledelse og på grunn av dårligere IKT-systemer som ikke kommuniserer sammen. Det er også krevende å omstille tjenestene innenfor pleie og omsorg til fremtidens tjenestebehov.

Innenfor helseområdet kom det også frem gjennom intervjuene at Brønnøy ønsker å etablere et lokalmedisinsk senter, noe det har vært arbeidet med i flere år. Helgelandssykehuset jobber med å etablere dette i løpet av høsten 2015. I tillegg utredes fremtidig sykehusetstruktur i Nordland. En er bekymret i Brønnøy for at et nytt, fullverdig sykehus blir lagt til Mo i Rana. Det gir lang reisevei dersom Mosjøen legges ned, og sykehuset i Sandnessjøen blir redusert. Dette er en av grunnene til at Brønnøy også ønsker å utrede et kommunestrukturalternativ sørover.

På IKT-området kommer det frem i intervjuene at Brønnøy har gått over til en ny IKT-løsning gjennom kjøp fra selskapet Evry. Flere uttrykker at kommunen nå får en god IKT-løsning, som ikke er så sårbar som tidligere, men at ordningen er dyrere og at en slik sett får en ordning «en ikke har råd til».

Både gjennom intervjuene og spørreundersøkelsen kommer det frem at det er delte meninger rundt skolestrukturen i kommunen. Brønnøy har i dag 4 skoler, hvor Torgøyan oppvekstsenter (Nordhus skole) er den eneste som er ren barneskole med 1. – 7. trinn. Brønnøy barne- og ungdomsskole, Salhus skole og Velfjorden oppvekstsenter har alle elever fra 1. – 10. trinn. Til sammen har kommunen ca. 1 000 elever. Senest i budsjettbehandlingen i desember 2014 ble det foreslått fra administrasjonen å legge ned Nordhus skole, men dette fikk ikke støtte i kommunestyret.

I Sømna peker respondentene i spørreundersøkelsen på helse, pleie og omsorg, skole, barnevern, kompetanse/sårbarhet og administrasjon/IKT som de mest krevende områdene. Det pekes også på habilitet som en utfordring. Det blir tett mellom saksbehandlere og innbyggere, og mellom administrasjon og politikere. Når det må brukes setterådmann eller saksbehandlere fra andre kommuner, tar saksbehandlingen mer tid, en mister noe av den lokale kjennskapen og det blir kostnads-krevende.

Innenfor administrasjon og IKT kommer det frem både i spørreundersøkelsen og i intervjuene at det er sårbart dersom enkeltpersoner er borte, spesielt gjelder dette IKT. Flere peker også på at personaloppfølgingen kunne vært bedre. Generelt mangler det en del på et overordna styringssystem, eks. internkontroll, HMS, økonomirapportering også videre. Flere sier det er en utfordring med en liten administrasjon, hvor de ansatte ikke har dybdekompetanse, men må kunne litt om mye. Kommunen har derimot lyktes godt med oppfølging av sykefravær og har et lavt fravær som har vært kostnadsbesparende.

Som nevnt over under delkapittelet om økonomi, så har Sømna to barneskoler. På Vik er det 1. – 10. trinn, mens det på Berg er 1. – 6. trinn. Til sammen er det ca. 280 elever i kommunen. Flere sier at skoletilbudet er «dyrt», og vi får opplyst at skole- og barnehagestruktur skal opp til behandling ved revidering av kommuneplanen. Kapasiteten er god, i barnehagen er det løpende opp-tak og skolebygningene har kapasitet til 450 elever. Kommunegrensen mellom Sømna og Brønnøy går på Trælnes, og gamle avtaler gjør at barnehagebarn og elever i Brønnøy benytter tilbud i Sømna. Dette gjelder omtrent 10-12 barnehagebarn årlig, og ca. 30 skoleelever. Innbyggerne på kommunegrensen benytter seg også av helsestasjon og fastlege i Sømna.

Helgeland rehabilitering er en egen avdeling i Sømna kommune, som er litt på siden av tradisjonelle kommunale oppgaver. Rehabiliteringen driver spesialisthelsetjenester på oppdrag fra Helse Nord. Avdelingen har kapasitet til å yte mer tjenester enn det gjøres i dag. I dag er det kun

Brønnøy og Sømna som bruker en god del midler på dette, andre kommuner kjøper plass til enkelttilfeller.

Rekruttering er en utfordring som kommer frem, og spesielt fremover når eldrebølgen kommer og det blir færre i yrkesaktiv alder bak hver pensjonist. Allerede nå kan det være krevende å rekruttere sykepleiere, mens det har gått bra å rekruttere ingeniører.

Flyktningetjenesten blir nevnt som en utfordring både i spørreundersøkelsen og gjennom intervjuene. Dette skyldes at dette er en ny tjeneste, og dermed innebærer nybrottsarbeid for kommunen. Tjenesten krever også spesiell kompetanse, og det er utfordring å få folk ut i arbeid i en liten kommune med lav arbeidsledighet.

På Vega har det blitt investert mye de seneste årene, så på de fleste tjenesteområdene har kommunen oppdatert bygningsmasse. Kommunen har en barnehage, som er samlokalisert med skolen. Den store utfordringen er at barnetallet går drastisk ned, fra 40 barn på nåværende tidspunkt i barnehagen blir det om kort tid kun 20 barn. På skolen er det i dag ca. 150 elever. En har også samlet tjenestene knyttet til pleie og omsorg i Vega omsorgssenter, hvor det også er 20 frittstående leiligheter. Kommunen etablerer øyeblikkelig hjelp-seng høsten 2015.

Gjennom spørreundersøkelsen peker respondentene på samfunnsutvikling og næringsutvikling, pleie, omsorg og sosial, skole og økonomi som krevende områder. Gjennom intervjuene er det også flere som peker på næringsutvikling som et område med forbedringspotensial. Sammen med «tradisjonell» kultur og kvalitet i skolen. Flere uttrykte at de på nytt ønsker seg en næringsseier i kommunen. Dette var en stilling en hadde tidligere, men som er kuttet bort. Landbruk er en viktig næring på Vega, og kommunen har prioritert å beholde en landbrukssjef.

Flere gir tilbakemelding på at kvaliteten i skolen ikke er god nok, både når det gjelder resultater og mobbing. Spesielt uttrykkes det bekymring for nivået på ungdomsskolen. På helse/omsorgsområde kommer det frem i intervjuene at en er godt skodd kompetansemessig med to fysioterapeuter, logoped, folkehelsekoordinator, psykiatrisk sykepleier og helsesøster. Men en utfordring er at det er sårbart, og flere er bekymret for mulighetene til å rekruttere fremover. Allerede i dag har kommunen rekrutteringstiltak som gjør at sykepleiere og lærere får topplønn.

Siden Vega er en øy er kommunen på flere områder avhengig av å ha tjenester tilstede lokalt av beredskapshensyn, noe som gjør interkommunalt samarbeid lite aktuelt. Dette gjelder blant annet legevakt, brann og vann. Vega har 3 leger - 2 fastleger og 1 turnuslege. For å få turnusplanen til å gå opp (sentral tariffavtale gjør at legene bare skal gå vakt hver fjerde helg), så har kommunen flydd inn en lege fra Sverige hver fjerde helg. Det er ikke befolkningsgrunnlag for å ha 4 leger permanent. På brannområdet har kommunen inngått samarbeid med Brønnøy på opplæringsbiten av tjenesten på grunn av nye statlige, krav til tjenesten.

I Vevelstad er det først og fremst sårbarhet og kompetanse respondentene i spørreundersøkelsen trekker frem som utfordringer. I tillegg er det flere som nevner helse, omsorg og sosial, skole og tekniske tjenester som krevende. Men det er først og fremst rekruttering og mangel på fagfolk som respondentene peker på. Både rekruttering av ledere, ingeniør og til pleie og omsorg. Kommunen har blant annet hentet sykepleiere fra Polen. Innenfor tekniske tjenester er det mangel på kompetanse til planlegging. På skoleområdet har det blitt brukt en del ufaglærte lærere. Generelt har Vevelstad på flere fagområder ikke tilstrekkelig kompetanse.

Vevelstad er den minste kommunen på Sør-Helgeland, og gjennom intervjuene kommer det frem at ansatte må dekke flere fagområder og være generalister. Det er krevende i en tid hvor kravene til spesialkompetanse øker. Det blir nevnt at i en liten kommune, hvor det er få mennesker som

skal motta tjenestene, så må de ha arbeidstakerne som er fleksible og kan jobbe effektivt. Det tar også tid å bygge opp igjen kompetanse dersom noen slutter, det er sårbart. Administrasjonen i kommunen består av i underkant av 11 årsverk.

Generelt er inntrykket gjennom intervjuene at Vevelstad har god kapasitet. Det er full barnehagedekning, og alle som søker får plass. Barnehagen er bygd som en to-avdelings barnehage med 36 plasser, mens det er en liten avdeling på Visthus skole. Visthus skole ble nevnt under økonomi. Det er en liten skole med 3 elever. Samlet er det ca. 50 elever i Vevelstad kommune. De har også god kapasitet på sykehjemmet.

Innenfor tekniske tjenester og planlegging blir det mest fokus på saksbehandling, og det er lite kapasitet til å jobbe med planlegging og næringsutvikling. Det nevnes i intervjuene at kommunen trenger en ny arealplan og det er et ønske om næringsplan.

I **Bindal** er det helse, omsorg og sosial, samfunnsutvikling og næringsutvikling og kompetanse/sårbarhet flest respondenter trekker frem som utfordrende områder gjennom spørreundersøkelsen. Innenfor helse og omsorg er det spesielt høyt sykefravær, desentralisert struktur innenfor PU (som er kostnadskrevende) og psykiatri og rus som nevnes. Legetjenesten er respondentene gjennom intervjuene fornøyd med. Bindal har egen legetjeneste, og dermed god kapasitet på leger. Eneste ulempen er at tjenestene er kostnadskrevende.

I intervjuene kommer det frem at arbeidet med samfunnsutvikling og næringsutvikling kunne vært bedre. Generelt opplever man at kommunen leverer godt på drift av tjenester, men at en mangler utviklingsperspektivet på flere områder. Innenfor næringsutvikling har kommunen et eget selskap, Bindal utvikling, som har håndtert dette. Dette er sårbart når det ikke er mer enn én stilling i selskapet. Generelt er det sårbart på flere områder dersom ansatte er syke, slutter osv. Tilbakemeldinger fra landbruksnæringer tilser at det er behov for mer kompetanse på dette i kommunen. Kommunen skal nå i gang med rullering av arealdelen av kommuneplanen, og i et slikt arbeid er en også avhengig av å leie inn noe kompetanse.

Når det gjelder rekruttering, så varierer det om en opplever utfordringer. Gjennom intervjuene nevnes det at det en periode var en utfordring på ingeniørsida, men at dette er økt nå. Bindal ønsker bevisst å bygge kompetanse i egen organisasjon, blant annet innenfor pleie og omsorg. Men det kan være vanskelig å rekruttere til stillinger som jordmor og psykiatrisk sykepleier, men det mener respondentene først og fremst er fordi kommunen ikke kan tilby fulle stillinger.

Ellers har Bindal på tjenestesiden 3 barnehager og 1 offentlig skole. Det er i tillegg en privatskole på Bindalseidet. Det var også en skole på Kjella, men denne ble lagt ned fra inneværende skoleår på grunn av nedgang i elevtallet. Totalt er det ca. 150 elever i Bindal (både offentlig og privat skole) og 60 barnehagebarn. Det ser ut til at kompetansen er god, for kommunen har ikke ufaglærte lærere og barnehagelærere. Fagmiljøene kan derimot bli små også på dette område, spesielt når det gjelder skoleutvikling.

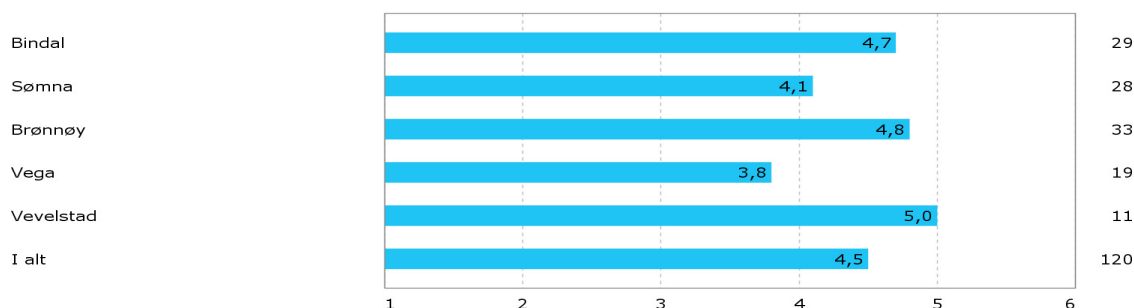
Den største utfordringen til kommunen er nedgang i folketallet. Kommunen har mistet 23 prosent av innbyggerne siden 2000, og SSBs befolkningsframskrivninger indikerer en ytterligere nedgang på 17 prosent fram mot 2040. Det kan være en utfordring å tilpasse tjenestetilbudet til så raske endringer i folketallet, men dette er kommunen i gang med.

4.2.3 Konsekvenser av en kommunesammenslåing

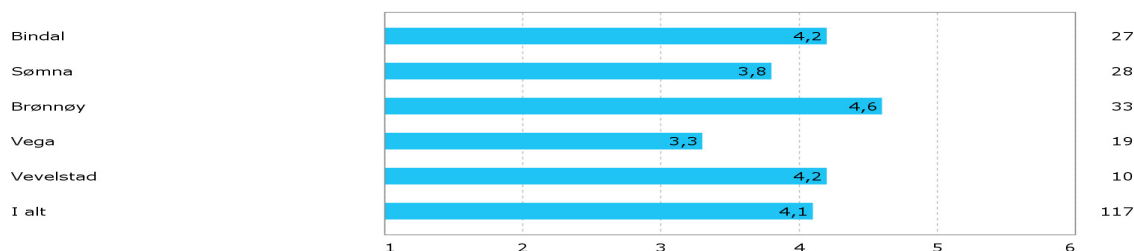
Gjennom spørreundersøkelsen ble også respondentene bedt om å vurdere konsekvenser av en kommunesammenslåing i forhold til en del målsetninger knyttet til fremtidig utvikling av tjenestetilbudet (jf. Figur 40-Figur 45). Her er det et klart flertall som mener at en sammenslåing av kommuner på Helgeland vil ha positive effekter i forhold til å sikre større og bedre fagmiljøer. Det er noe færre, men fortsatt et flertall som mener at en sammenslåing vil ha positive effekter i forhold til å bli mindre sårbar i forhold til skifte av personell, sykdom og ferieavvikling og å rekruttere arbeidskraft til kommunale stillinger. Meningene er mer delte i forhold til hvorvidt sammenslåing vil sikre og forbedre kvaliteten på de kommunale tjenestene og om en sammenslåing vil kunne hente ut økonomiske gevinster som følge av mer effektiv drift.

Respondentene er mer uenig enn enig i at tilgjengeligheten til de kommunale tjenestene vil bli styrket eller svekket. Vi ser av Figur 45 at her er det store variasjoner mellom kommunene. Mens spesielt respondentene i Sømna og Vega mener det vil ha negative effekter, så mener respondentene i Brønnøy at vil ha positive effekter.

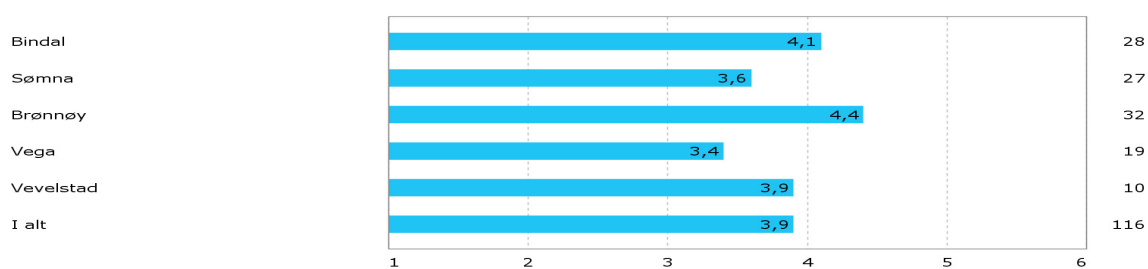
I forhold til det siste, er det viktig å være klar over at tilgjengelighetsbegrepet kan oppfattes forskjellig. I noen tilfeller kan også økt fysisk avstand gjøre det lettere å ta kontakt, f.eks. med barnverntjenestene, fordi du ikke kjenner de som jobber der. Brukernærhet oppfattes i mange tilfeller som viktig, men dersom du skal være brukernær, er det også viktig at man har kompetanse som man kan «være brukernær med». Her kan behovene og utfordringene variere fra tjenesteområde til tjenesteområde. I det daglige er det nærhet til skole, barnehage og sykehjem som er av størst betydning for innbyggerne. Lokaliseringen av slike tjenester har i liten grad blitt påvirket i forbindelse med de kommunesammenslåingene som er gjennomført de senere årene (Brandtzæg 2010).



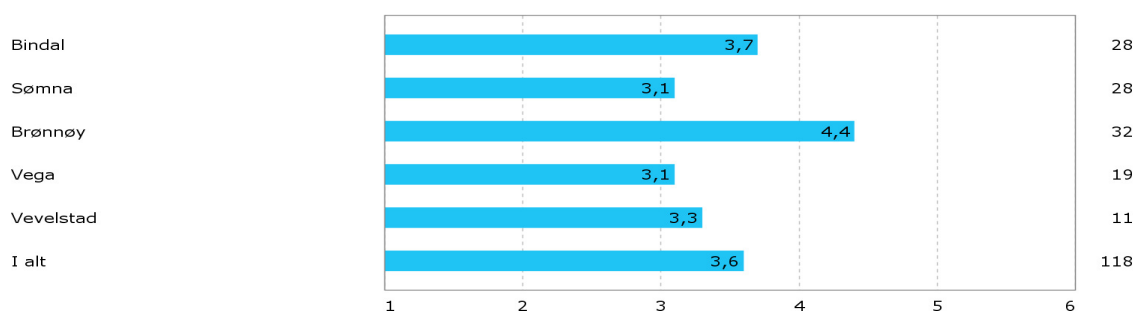
Figur 40 Vurdering av effekter av kommunesammenslåing i forhold til følgende mål: Sikre større og bedre fagmiljøer i kommunen. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.



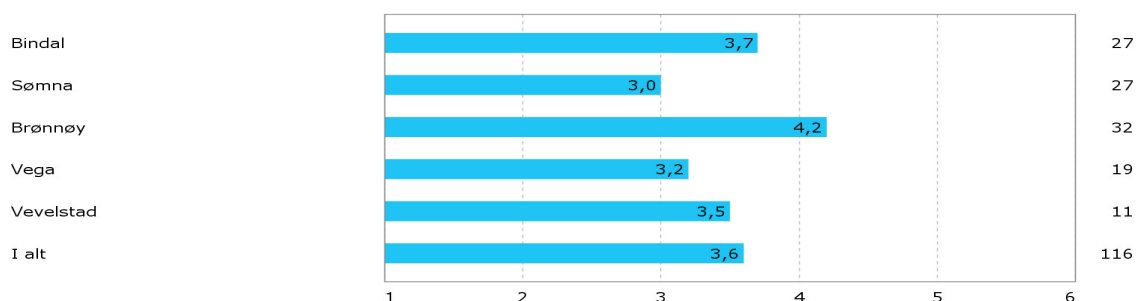
Figur 41 Vurdering av effekter av kommunesammenslåing i forhold til følgende mål: Bli mindre sårbar i forhold til skifte av personell, sykdom og ferieavvikling. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.



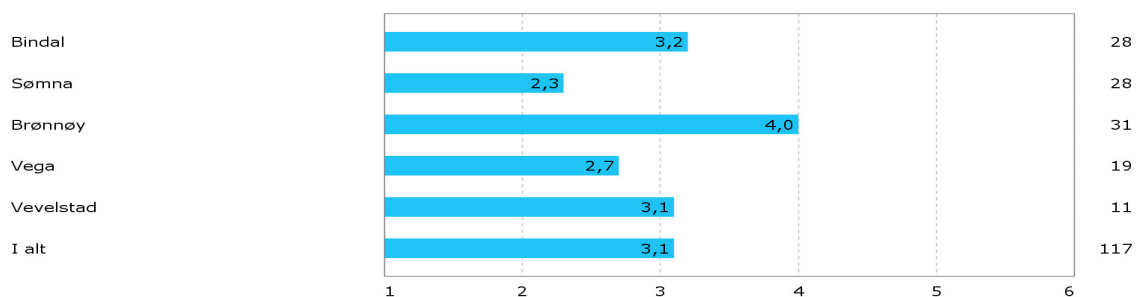
Figur 42 Vurdering av effekter av kommunesammenslåing i forhold til følgende mål: Gjøre det lettere å rekruttere arbeidskraft til kommunale stillinger. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.



Figur 43 Vurdering av effekter av kommunesammenslåing i forhold til følgende mål: Sikre og forbedre kvaliteten på de kommunale tjenestene. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.



Figur 44 Vurdering av effekter av kommunesammenslåing i forhold til følgende mål: Hente ut økonomiske gevinster som følge av mer effektiv drift. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.



Figur 45 Vurdering av effekter av kommunesammenslåing i forhold til følgende mål: Sikre god tilgjengelighet til de kommunale tjenestene. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.

4.2.4 Samlet vurdering

Spørreundersøkelsen og intervjuene i de fem Sør-Helglandskommunene tyder på at kvaliteten på tjenestetilbudet på mange områder i kommunene er bra, men for noen av kommunene er det flere utfordringer. Vevelstad, som er den minste kommunen, oppgir i spørreundersøkelsen at de strever med rekruttering, og i intervjuene kommer det frem at dette spesielt gjelder på ledernivå, ingeniører og kompetanse til pleie og omsorg.

Samlet sett er det mange som peker på helse, omsorg og sosial, samt skole som de mest krevende tjenesteområdene. Siden barnehage, skole og eldreomsorg er de største velferdsområdene i kommunesektoren, er ikke dette noe overraskende tilbakemelding. Innenfor helse og omsorg varierer utfordringene fra kostnadskrevende legeordninger, psykisk helse og rus, til uro rundt den kommende eldrebølgen. Innenfor skolesektoren varierer det om det er struktur eller kvalitet en opplever som utfordrende. På Vega blir det nevnt at kvaliteten, spesielt i ungdomsskolen, burde vært bedre. Mens i Brønnøy, Vevelstad og Sømna er det delte meninger om skolestrukturen bør endres for å redusere ressursbruken. Det er kun Brønnøy som har hatt vekst i innbyggertallet fra 2000 og frem til i dag. Det betyr at de må bygge ut tjenester, mens de øvrige kommunene har den krevende oppgaven å tilpasse tjenestetilbudet til et synkende innbyggertall.

Et flertall av respondentene i spørreundersøkelsen i kommunene mener at en kommunesammenslåing vil gi positive effekter i forhold til å sikre større og bedre fagmiljø, rekruttering av arbeidskraft og å bli mindre sårbar i forhold til skifte av personell, sykdom og ferieavvikling. Tilbakemeldingene er omtrent nøytrale når det gjelder hvilken effekt sammenslåing vil ha på muligheten for å sikre og forbedre kvaliteten på de kommunale tjenestene, og å hente ut økonomisk gevinst som følge av mer effektiv drift. Flertallet av respondentene mener sammenslåing vil ha negativ effekt på tilgjengeligheten til de kommunale tjenestene.

Samtlige av de fem kommunene mener at små og sårbare fagmiljøer er en utfordring. En av løsningene for å håndtere dette har for kommunene på Sør-Helgeland vært inngåelse av samarbeid om administrasjon og tjenester på tvers av kommunene.

4.3 Interkommunalt samarbeid

4.3.1 Omfang og fordeling av samarbeid

De senere årene er det lagt til rette for økt interkommunalt samarbeid, bl.a. gjennom endringer i kommuneloven. Fra 1.1.2007 har man fått en ny bestemmelse i kommuneloven (§ 28) som gir anledning til etablering av vertskommunesamarbeid med overføring av myndighet til en annen kommune. Dette har bl.a. åpnet for etablering av interkommunale barnevern, og det er nå registrert rundt 50 slike samarbeid på landsbasis. I tillegg har også den såkalte samkommunemodellen blitt lovfestet som en mer forpliktende samarbeidsform, men denne modellen er det bare et fåtall kommuner som har tatt i bruk, og ingen ligger på Helgeland (Brandtzæg 2014). Dette er også en samarbeidsmodell som regjeringen nå ønsker å avvikle.

Den mest omfattende kartleggingen av interkommunale samarbeid i Nordland ble gjennomført i 2010 (NIVI 2010). Totalt ble det kartlagt 270 formaliserte interkommunale samarbeidsordninger i Nordland. I 2014 gjorde NIVI en revidering av oversikten (NIVI 2014), og den viste at antallet formaliserte samarbeid hadde økt til 297. NIVI gjorde en lignende oppdatering av interkommunalt

samarbeid i Nord-Trøndelag i 2012 (NIVI 2012). Samarbeidsordningene omfatter alle regionråd, interkommunale styrever, selskaper og formelle avtalebaserte ordninger.

Tabell 73 viser antall samarbeid per kommune for de kommunene som omfattes av denne utredningen. Tallene for kommunen i Nordland er fra 2014, mens tallene for kommunene i Nord-Trøndelag (Vikna, Nærøy og Leka) er fra 2012. Tallene viser at det er Brønnøy, Alstahaug og Leirfjord som har flest interkommunale samarbeid. Kommunene med færrest samarbeid er Bindal, Vega, Hattfjelldal og Leka. En av årsakene til det siste kan være geografisk plassering. Leka og Vega er øyer, mens både Bindal og Hattfjelldal har forholdsvis lang reisevei til nærmeste regionssenter.

Tabell 73 Antall formelle samarbeidsordninger pr kommune fordelt etter geografisk område. Kilde: NIVI (2012, 2014).

Kommune	Høyere nivå	Regionrådsnivå	Lavere nivå	Sum
Bindal	14	10	4	28
Brønnøy	14	11	19	44
Sømna	11	11	9	31
Vega	13	10	5	28
Vevelstad	12	11	11	34
Alstahaug	13	12	17	42
Leirfjord	13	12	16	41
Dønna	13	11	14	38
Herøy	13	12	12	37
Vefsn	12	9	11	32
Grane	12	7	10	29
Hattfjelldal	11	7	10	28
Vikna	15	9	6	30
Nærøy	18	9	7	34
Leka	15	9	3	27

Tabell 74 viser oversikt over hvilke interkommunale samarbeid kommunene på Sør-Helgeland inngår i, det vil si Bindal, Sømna, Brønnøy, Vevelstad og Vega kommuner. Som vi ser er det mange samarbeid som de fem kommunen har sammen. PPT er et eksempel på samarbeid som er organisert gjennom Sør-Helgeland Regionråd. Det samme gjelder regionale kompetansekontor (RKK). Barneverntjenesten er organisert etter vertskommunemodellen. I tillegg til samarbeid på Sør-Helgeland, har også Bindal en del interkommunale samarbeid sørover. Det gjelder spesielt på helseområdet, hvor de har samarbeid om rehabilitering, overgrepsmottak og jordmortjeneste sørover. Bindal hører også til opptaksområdet til sykehuset i Namsos, mens de fire øvrige kommunene hører til Helgelandssykehuset.

Tabell 74 Oversikt over interkommunale samarbeidsområder kommunene på Sør-Helgeland inngår i. Kilde: NIVI 2014

Samarbeidsområde	Samarbeidskommuner
Sør-Helgeland Regionråd	Brønnøy, Bindal, Sømna, Vevelstad, Vega
110 alarmsentral i Nord-Trøndelag	Bindal , Leka, Nærøy, Vikna og 10 kommuner i Namdal
110-sentralen i Salten	34 kommuner inkludert Brønnøy, Sømna, Vega, Vevelstad
Midtre Namdal Avfallsselskap IKS	Bindal , Leka, Nærøy, Vikna og 9 kommuner i Namdal
Sør-Helgeland Miljøverk IKS (SHMIL)	Brønnøy, Sømna, Vega, Vevelstad
Namdalen Rehabilitering IKS	Bindal og 14 kommuner i Namdalen
KOMREV Trøndelag IKS	Bindal, Brønnøy, Sømna, Vevelstad, Vega, 21K N-T, FK
EINA – Etterutdanningsnettverket i Namdalen	Bindal , 14 K i Namdalen, Osen, Høgskolen i N-T, Helseforetaket i N-T
Overgrepsmottaket i Nord-Trøndelag	Bindal og alle kommunene i N-T
Kommunekraft AS	Eid av 126K, 8 FK og LVK. Bindal, Brønnøy
Interkommunalt arkivsamarbeid Nordland	Bindal, Brønnøy, Sømna, Vega, Vevelstad og 26K i Nordland
Helgeland IUA (interkommunalt utvalg mot akutt forurensning)	Bindal, Brønnøy, Sømna, Vega, Vevelstad og 7K på Helgeland
Teaterinstruktør (Sceneinstruktør)	Brønnøy, Bindal, Sømna, Vevelstad
SEKON Helgeland	Brønnøy, Bindal, Sømna, Vevelstad, Vega og 7K på Ytre Helgeland
Kystplan Helgeland	Brønnøy, Bindal, Sømna, Vevelstad, Vega og 13 på Helgeland
Stiftelsen Helgeland museum	Brønnøy, Bindal, Sømna, Vevelstad, Vega og 11K på Helgeland
PPT Sør-Helgeland	Brønnøy, Bindal, Sømna, Vevelstad, Vega
RKK Sør-Helgeland	Brønnøy, Bindal, Sømna, Vevelstad, Vega
Barneverntjenesten Sør-Helgeland	Brønnøy, Bindal, Sømna, Vevelstad, Vega

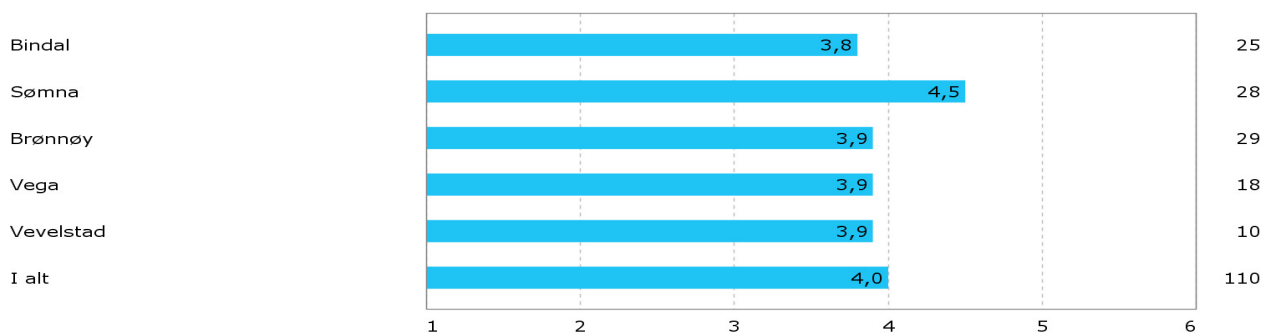
IKT Sør-Helgeland	Brønnøy, Vevelstad, Vega
Sør-Helgeland krisesenter	Brønnøy, Bindal, Sømna, Vevelstad, Vega
Felles barnehagetilsyn Sør-Helgeland	Brønnøy, Bindal, Sømna, Vevelstad, Vega
Feietjeneste	Bindal, Nærøy, Vikna og Leka
Jordmortjeneste	Bindal, Nærøy og Vikna
Kreftkoordinator	Brønnøy, Vevelstad og Sømna
Regionalt næringsfond Sør-Helgeland	Brønnøy, Bindal, Sømna, Vevelstad, Vega
Legevaktsamarbeid	Brønnøy, Sømna
Helgeland Reiseliv AS	Brønnøy, Bindal, Sømna, Vevelstad, Vega
Sør-Helgeland samarbeidet – geodata	Brønnøy, Bindal, Sømna, Vega, Vevelstad
Bindal og Sømna veterinærvaktdistrikt	Bindal, Sømna
Brønnøy og Vevelstad veterinærsvaktdistrikt	Brønnøy, Vevelstad
Viltforvaltning Austra	Bindal, Nærøy, Leka
Skogbruk Brønnøy-Sømna	Bindal, Sømna
Brannsamarbeid	Brønnøy, Vega, Vevelstad
Fiberutbygging/Bredbånd	Brønnøy, Bindal, Sømna, Vevelstad, Vega

Det vil alltid være behov for interkommunalt samarbeid uavhengig av hvilken kommunestruktur man har, men med økende omfang av interkommunalt samarbeid – og etter hvert som dette også i økende grad berører kommunale kjerneoppgaver, vil dette slå negativt ut for mulighetene for demokratisk styring og kontroll. Det vil gå en grense for hvor omfattende det interkommunale samarbeidet kan være før samarbeidsulempene blir større enn fordelene. Hvordan disse utfordringene oppleves lokalt, er nærmere berørt i forbindelse med spørreundersøkelsen og intervjuene i kommune.

4.3.2 Synspunkter på det interkommunale samarbeidet

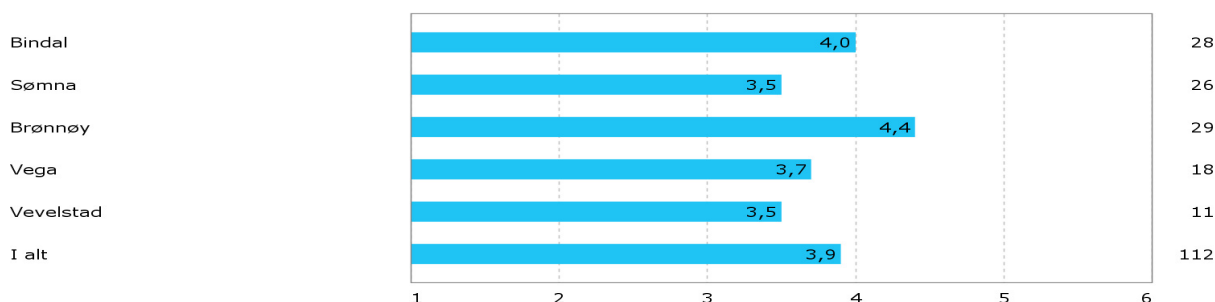
Som tabellene i forrige avsnitt viser, så inngår kommunene i Sør-Helgeland i omfattende interkommunale samarbeid. Stortinget har vedtatt å overføre flere oppgaver til kommunene, og regjeringen utreder flere oppgaver som kan overføres. Når dette gjennomføres, kan det bli aktuelt med ytterligere interkommunalt samarbeid dersom det ikke blir endringer i kommunestrukturen. I forbindelse med spørreundersøkelsen ble respondentene stilt overfor en del påstander om interkommunalt samarbeid.

Det er en svakt større enighet enn uenighet til påstanden om at «interkommunalt samarbeid er langt å foretrekke fremfor en kommunesammenslåing». Som vi ser av Figur 46, så ser Sømna ut til å mene at ytterligere samarbeid er bedre enn sammenslåing. De andre kommunene er også mer enig enn uenig i påstanden, men i mindre grad enn respondentene i Sømna.

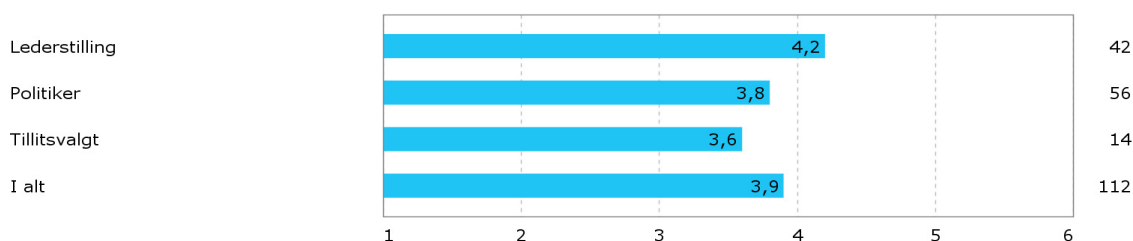


Figur 46 Økt interkommunalt samarbeid er langt å foretrekke fremfor en kommunesammenslåing. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt.

Figur 47 viser at samlet er det større enighet enn uenighet i at «det går en grense for hvor omfattende det interkommunale samarbeidet kan være før en kommunesammenslåing blir mer fordelaktig». Mens Vevelstad og Sømna er forholdsvis nøytrale til påstanden, så er respondentene i Brønnøy enig med et gjennomsnitt på 4,4. Som vi så av Tabell 74, så er det også Brønnøy som har flest interkommunale samarbeid av kommunene på Sør-Helgeland. Dersom vi samlet ser på svarene fra ledere, politikere og tillitsvalgte, så ser vi av Figur 48 at lederne i størst grad er enig i at det finnes en grense, mens politikere og tillitsvalgte er mindre enig.

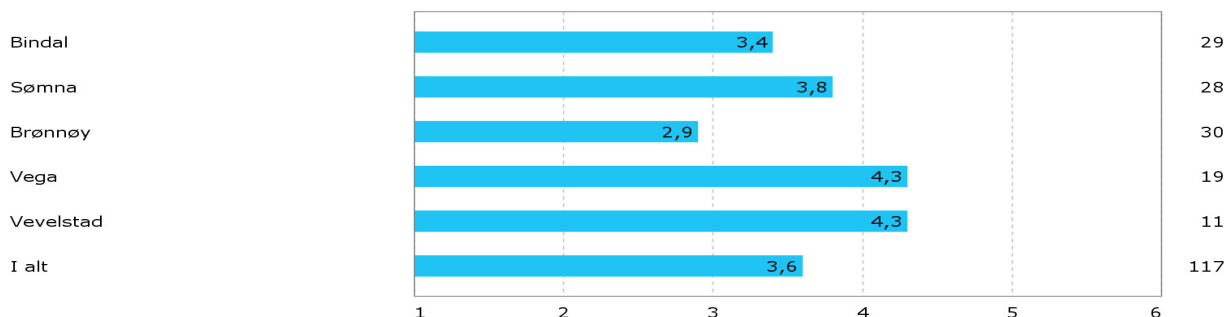


Figur 47 Det går en grense for hvor omfattende det interkommunalt samarbeidet kan være før en kommunesammenslåing blir mer fordelaktig. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt.



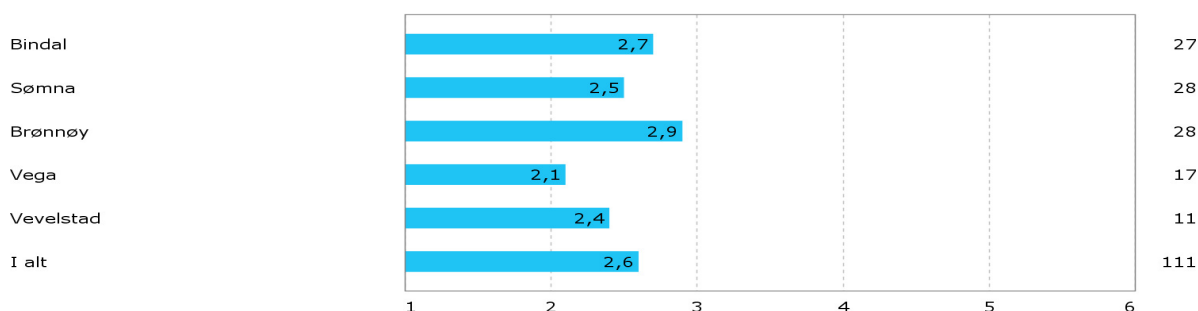
Figur 48 Det går en grense for hvor omfattende det interkommunalt samarbeidet kan være før en kommunesammenslåing blir mer fordelaktig. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt.

Respondentene er gjennomsnittlig ganske nøytrale til påstanden om at «dagens interkommunale samarbeid er uproblematisk i forhold til demokratisk styring, koordinering, oppfølging og kontroll», men her viser Figur 49 at det er store variasjoner mellom kommunene. Mens både Vega og Vevelstad er svært enig i påstanden, så er Brønnøy den kommunen som er mest uenig. Når vi ser på bakgrunnstallene er politikerne svakt enig i påstanden, mens lederne er nøytrale og tillitsvalgte svakt uenige.



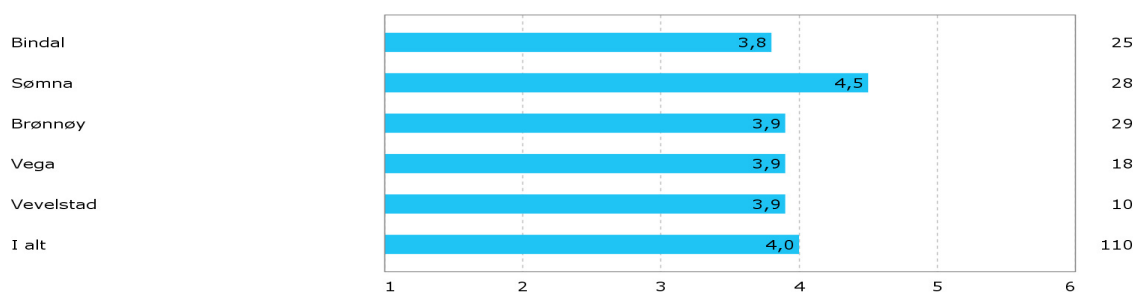
Figur 49 Dagens interkommunale samarbeid er uproblematisk i forhold til demokratisk styring, koordinering, oppfølging og kontroll. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt.

Alle kommunene er uenig i påstanden om at «det interkommunale samarbeidet er så omfattende at samarbeidsulempene begynner å bli større enn fordelene» (jf. Figur 50). Brønnøy som har flest samarbeid er minst uenig, mens Vega som har færrest samarbeid er mest uenig.



Figur 50 Det interkommunale samarbeidet er så omfattende at samarbeidsulempene begynner å bli større enn fordelene. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt.

Respondentene har også blitt spurt om du er enig eller uenig i at «mesteparten av de nye oppgavene som regjeringen foreslår å overføre til kommunene må løses gjennom interkommunalt samarbeid». Figur 51 viser at respondentene er mer enig enn uenig i denne påstanden. Spesielt i Sømna mener respondentene at nye oppgaver vil føre til behov for ytterligere interkommunalt samarbeid.



Figur 51 Mesteparten av de nye oppgavene som regjeringen foreslår å overføre til kommunene må løses gjennom interkommunalt samarbeid. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt.

De generelle tilbakemeldingene gjennom intervjuene er at det er variabelt hvordan de interkommunale samarbeidene fungerer, og det er ulikt hvordan de er organisert. Barnevern er et vertskommunesamarbeid, med Brønnøy som vertskommune, og dette samarbeidet får gode tilbakemeldinger. Flere peker også på at samarbeidet gjennom regionalt kompetansesenter fungerer bra. Her er det blant annet nettverk innenfor pleie og omsorg, helsesøster, folkehelse, byggeteknisk, skole, barnehage og rådgivernettsverk for undervisningspersonale. IKT-samarbeidet har endret form og dermed har Sømna og Bindal trukket seg ut fra sentrale deler av samarbeidet. Det har vært gjort forsøk på samarbeid på flere områder enn det samarbeides om i dag uten at det har lyktes. Vi kommer nærmere tilbake til dette under informasjonen om hver kommune.

Tabell 74 viser at **Brønnøy** har en rekke samarbeid med nabokommunene, og er den kommunen på Sør-Helgeland med flest samarbeid. Spesielt trekkes barnevern fram som et vellykket samarbeid. Administrasjonen i Brønnøy skulle gjerne hatt vertskommunesamarbeid også på PPT, som i dag er organisert som et §27-samarbeid gjennom regionrådet med politikerne i styret.

På IKT-områder var det samarbeid med alle kommunene tidligere, men etter at Brønnøy har gått over til ny løsning med innkjøp fra EVRY, har samarbeidet endret form. Bindal mener de ikke har behov for et så omfattende IKT-system, mens Sømna ønsker å løse IKT-tjenestene selv. Sømna og Bindal er fortsatt med på noe av IT-samarbeidet men har trukket seg fra vesentlige deler. Vega og Vevelstad er fortsatt med i samarbeidet.

Det er ellers gjort flere forsøk på å etablere ytterligere samarbeid mellom kommunene. Blant annet på økonomi med lønn, skatt osv., hvor tanken var at tjenestene skulle fordeles rundt i kommunene. Men dette ble nedstemt politisk, både fordi en er redd for sentralisering av arbeidsplasser, og fordi fagforeningene var negative til en slik løsning. Generelt er det en skepsis fra nabokommunene, både når det gjelder sammenslåing og samarbeid, fordi man er redd for at arbeidsplasser sentraliseres til Brønnøy. Det kommer frem i intervjuene at Brønnøy mener de selv har vært rause i forhold til flere samarbeid, blant annet økonomisk ved at flere av ordningene er finansiert kun med utgangspunkt i innbyggertall.

Næring er et annet område det kunne vært interkommunalt samarbeid på. For eksempel er det en stor debatt hvordan en skal satse på havbruk, og hvor oppdrettsanlegg skal lokaliseres. Her er det derimot et arbeid i gang om felles sjøområdeplan. Brønnøy skulle også ønske seg et bredere legevaktsamarbeid. I dag er det samarbeid mellom Brønnøy og Sømna, men det er litt for lite til å oppnå gode turnusordninger for legene.

Sømna oppgir gjennom intervjuene at en av grunnene til å inngå i interkommunalt samarbeid, er for å kompensere for at noen fagmiljøer er for små og sårbare. Også fra Sømna er det tilbakemelding på at en ønsker å gjøre noe med organiseringen av PPT. I tillegg til PPT-styret, så finnes det også et fagutvalg. Men dette har ikke instruksjonsmyndighet.

Av samarbeid en kunne tenke seg, blir det nevnt skoleutvikling. I Vevelstad og Vega er det rådmann som er skolefaglig ansvarlig, mens Brønnøy, Sømna og Bindal har en egen ansatt som har denne funksjonen. Men det kan være en krevende rolle. Stadig nye statlige krav krever nye systemer, en skal drive tilsyn og utviklingsarbeid både på skole og i barnehage. Slik det er i dag driver kommunene tilsyn hos hverandre, men gjennom intervjuene kommer det fra at personer i Sømna kunne tenke seg enda tettere samarbeid.

Sømna har stort sett alle sine samarbeid nordover mot Brønnøy. Det er to unntak, og det er veterinærsamarbeid og skogsamarbeid som begge er med Bindal.

Vega er en av de to kommunene på Sør-Helgeland som har minst interkommunalt samarbeid. Men det er allikevel relativt omfattende med 28 samarbeid. Vega inngår blant annet i samarbeid om barnevern, PPT, renovasjon, RKK, IKT og krisesenter. Det nyeste samarbeidet til Vega er brann, hvor de kjøper tjenester som opplæring og øving fra Brønnøy. Vega trekker også frem barnevernet som en god tjeneste, og viser til at tjenesten har kontorer rundt omkring i kommunene slik at barnevernet kan komme ut og møte brukerne.

Det har tidligere vært utredet og diskutert felles legevakt på Sør-Helgeland, men Vega ønsker ikke et slikt samarbeid. Gjennom intervjuene kommer det frem at det er vanskelig å se for seg et samarbeid på beredskapsområdene siden Vega er en øy. Det blir for lange avstander dersom en akutt situasjon oppstår.

Ellers opplever Vega samarbeidet i regionen som bra, spesielt på administrativt nivå. For eksempel er det et eget rådmannsutvalg i regionrådet, og en samarbeider godt om felles saker. Innenfor NAV er det samarbeid om felles kursing av ansatte. Det er også nevnt flere områder ovenfor, som barnehagetilsyn, hvor det er samarbeid. Det er også et interkommunalt samarbeid om den kulturelle skolesekken.

Vevelstad samarbeider stort sett sørover mot Brønnøy og de øvrige Sør-Helgelandskommunene, og inngår i de fleste samarbeid her med unntak av legevakt. Eksempel på samarbeid Vevelstad inngår i, og som ikke omfatter alle kommunene på Sør-Helgeland, er IKT med Vega og Brønnøy, kreftkoordinator med Brønnøy og Sømna og veterinærvaktdistrikt med Brønnøy.

En fordel med samarbeidene for Vevelstad er at en klarer å opprettholde kvalitet på tjenestene gjennom samarbeid, spesielt på tjenesteområder som er mer spesialiserte og som kommunene ikke klarer å håndtere av alene. Samtidig pekes det på ulempen ved at det blir mindre lokalpolitisk påvirkning på tjenestene og at kommunen får mange avtaler å forholde seg til.

Bindal skille seg ut fra de øvrige kommunene på Sør-Helgeland ved at de har en del interkommunale samarbeidsområder sørover mot Namdalen i tillegg til internt i Sør-Helgeland. For eksempel tilhører Bindal 110-sentralen i Nord-Trøndelag, de har samarbeid om rehabilitering og overgrepsmottak og renovasjon sørover. Bindal har også noen mindre samarbeid med Nærøy, Vikna og Leka (eller noen av disse kommunene) på feiing, jordmortjeneste og viltforvaltning.

I Bindal kommer det frem gjennom intervjuene at det er for å unngå små og sårbare fagmiljøer en inngår samarbeid på flere områder. Men også de viser til at det har vært gjort forsøk på ytterligere samarbeid tidligere som har stopper opp, ofte på grunn av lokaliseringsdebatter. Det er lettere å få

til fagsamarbeid. Kommunen vil gjerne også ha kontroll med samarbeidene de inngår i, og blant annet i renovasjonssamarbeidet er det kommunene som selv tar seg av fakturering.

Av nye interkommunale samarbeid utredes det et på brann sørover.

4.3.3 Oppsummerende vurdering

De senere årene har det fra nasjonalt hold blitt lagt til rette for økt interkommunalt samarbeid, og det interkommunale samarbeidet har økt. Av de femten kommunene som inngår i utredningen, er det Brønnøy, Alstahaug og Leirfjord som har flest interkommunale samarbeid. Antallet samarbeid som disse kommunene er involvert i varierer fra 41-44. Bindal, Vega, Hattfjelldal og Leka har færrest interkommunale samarbeid, noe som sannsynligvis har sammenheng med geografi og lange avstander. De fem Sør-Helgelandskommunene deltar til sammen i 34 ulike samarbeid. Flere av disse omfatter alle de fem kommunene, men ikke alle kommunene er med på alle samarbeidene. Bindal har også noen samarbeid mot Namdalskommunene.

En viktig motivasjon for interkommunalt samarbeid er å unngå små og sårbare fagmiljøer. Det stilles stadig økende krav til kapasitet og kompetanse i kommunene, noe som innebærer at det vil være behov for økt samarbeid også i framtiden. Overføring av nye oppgaver vil, med dagens kommunestruktur, også innebære behov for økt interkommunalt samarbeid. Spørreundersøkelsen i kommunene viser at det er et flertall som mener at økt interkommunalt samarbeid er å foretrekke framfor en kommunesammenslåing. Samtidig er det også samlet sett et flertall som mener at det går en grense for hvor omfattende det interkommunale samarbeidet kan være før en kommunesammenslåing blir mer fordelaktig. Det er litt varierende synspunkter på hvorvidt dagens interkommunale samarbeid er uproblematisk i forhold til demokratisk styring, koordinering, oppfølging og kontroll. Samtidig er det jevnt over et flertall som mener at det interkommunale samarbeidet ikke er så omfattende at samarbeidsulempene begynner å bli større enn fordelene. Tilsvarende er det et flertall som mener at mesteparten av de nye oppgavene som regjeringen foreslår å overføre til kommunene, må løses gjennom interkommunalt samarbeid.

Tilbakemeldingene tyder altså på at interkommunalt samarbeid ikke er uproblematisk, og at det er en erkjennelse av at det går en grense for hvor omfattende det interkommunale samarbeidet kan være før kommunesammenslåing blir en bedre løsning, men at det fortsatt er en del å gå på før man når denne grensen. Spørsmålet blir da om det er hensiktsmessig å vente til denne grensen er passert eller ikke. Det er ingen ting som taler for at behovet for interkommunalt samarbeid vil avta i årene som kommer.

De generelle tilbakemeldingene gjennom intervjuene er at det er variabelt hvordan de interkommunale samarbeidene fungerer, og at det er ulikt hvordan de er organisert. Noen samarbeid fungerer bra, mens det er utfordringer på andre områder. Man har også forsøkt å få til samarbeid på områder hvor man ikke har lyktes. IKT er område hvor kommunene på Sør-Helgeland er har endt opp med noe ulike løsninger. Fra andre deler av landet ser vi eksempler på at etablering av felles IKT-løsninger er en viktig plattform for utvikling av et helhetlig samarbeid på et bredt spekter av områder. Med utgangspunkt i dagens oppgaver blir det fra enkelte kommuner pekt på at det er samarbeidsbehov bl.a. når det gjelder lønn, skatt, legevaktsamarbeid, næringsutvikling, landbruk og skoleutvikling. Dersom man skal legge til rette for økt interkommunalt samarbeid framover, vil det med andre ord være en fordel med felles IKT-systemer.

4.4 Lokaldemokrati

4.4.1 Innledning

Det er viktig at kommunestrukturen er slik innrettet at hensynet til demokrati og deltagelse blir ivare tatt på en god måte. Et levende lokaldemokrati er grunnmuren i folkestyret og er nødvendig for tilliten og legitimiteten til det nasjonale folkestyret. Kriterier som kan legges til grunn for å karakterisere hva som er et godt lokaldemokrati, er blant annet følgende forhold:

- Nærhet mellom de som styrer og de som blir styrt.
- Innbyggerne og deres engasjement og deltagelse, både gjennom valg og gjennom pågående prosesser er knyttet til aktuelle politiske saker, som for eksempel kommuneplanarbeid, skolestrukturendringer og så videre.
- Politisk handlefrihet; det vil si at lokalpolitikkerne har verktøy i sin verktøykasse til reelt å kunne foreta prioriteringer og lede samfunnsutviklingen.

I kommunereformen er et av fire hovedmål å styrke lokaldemokratiet gjennom å gi større kommuner flere oppgaver. Regjeringen mener at større kommuner vil legge grunnlaget for å kunne overføre flere oppgaver og slik styrke kommunene som viktig lokaldemokratiske organer for sine innbyggere. Ekspertutvalget pekte på fem kriterier for å ivareta kommunenes rolle som en lokaldemokratisk arena (hentet fra ekspertutvalgets delrapport):

1. Høy politisk deltagelse: Det er viktig å ha et aktivt lokaldemokrati med valgmuligheter både i forbindelse med stemmegivningen og at innbyggerne har mulighet til å få sin stemme hørt mellom valgene.
2. Lokal politisk styring: Det er avgjørende for lokal politisk styring at den kommunale administrasjonen har nødvendig kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. Kommunene bør ha mulighet for en hensiktsmessig lokal organisering og prioritering, og ikke være nødt til å organisere sin tjenesteproduksjon i interkommunale ordninger for å levere lovpålagte velferdstjenester.
3. Lokal identitet: Det er etter utvalgets vurderinger to dimensjoner som spiller inn på dette området, og som kommunene bør vurdere i spørsmålet om sammenslåing: opplevd tilknytning til et område og felles identitet med andre områder. Utvalget har som utgangspunkt at det vil være lettere å gjennomføre sammenslåing med kommuner som i stor grad opplever å ha interkommunal identitet, enn mellom kommuner som ikke har det.
4. Bred oppgaveportefølje: Utvalget mener at det er sentralt at kommunene fortsatt har ansvar for en bred oppgaveportefølje. Etter utvalgets oppfatning er imidlertid det sentrale for kommunens ivaretagelse av sin rolle som demokratisk arena at kommunene allerede i dag ivaretar betydningsfulle oppgaver.
5. Statlig ramkestyring: Etter utvalgets vurdering er det viktig at den statlige styringen blir avpasset slik at det lokale demokratiske handlingsrommet tillater at lokale preferanser i størst mulig grad blir bestemmende for hvordan tildelte oppgaver ivaretas, og for fordelingen av ressurser mellom ulike oppgaver.

Kriteriene 1-3 er rettet mot kommunene, mens 4-5 er rettet mot staten.

4.4.2 Status i kommunene

Tabell 75 gir en oversikt over den politiske sammensetningen i kommunene i inneværende valgperiode (2011-2015). Vi ser av tabellen at antall kommunestyrerepresentanter varierer fra 13 i Vevelstad til 35 i Vefsn. Når vi ser på den politiske sammensetningen er det 9 ordførere fra Arbeiderpartiet, 4 fra Senterpartiet og 1 fra Høyre. I Vevelstad er det den lokale lista, Vevelstad samarbeidsliste, som har ordføreren.

Tabell 75 Politisk sammensetning i kommunestyrene 2011-2015. Kilde: SSB og kommunenes nettside.

Kommune	Ordfører	Politisk sammensetning i kommunestyret								
		Totalt	Ap	Frp	H	Krf	Sp	Sv	V	Andre
Bindal	H	17	6	0	6	0	0	2	2	1
Brønnøy	Ap	27	10	1	9	0	5	1	1	0
Sømna	Sp	17	3	1	0	1	6	0	0	6
Vega	Ap	15	8	1	1	0	3	1	0	1
Vevelstad	Vevelstad samarbeidsliste	13	4	0	0	0	0	0	0	9
Alstahaug	Ap	27	9	4	6	0	3	0	3	2
Dønna	Ap	17	6	2	2	0	2	3	0	2
Herøy	AP	19	11	3	0	0	0	0	0	5*
Leirfjord	Sp	19	7	3	0	0	6	2	0	1
Grane	Ap	17	9	2	0	0	6	0	0	0
Hattfjelldal	Ap	17	7	0	0	0	8	2	0	0
Vefsn	Ap	35	15	6	4	1	3	1	2	3
Vikna	Ap	23	6	4	4	2	3	1	3	0
Nærøy	Sp	27	7	3	2	1	10	2	2	0
Leka	Sp	15	4	0	0	0	9	1	1	0
Sum		290	112	30	34	5	64	16	14	25

*Fellesliste for Høyre, Venstre og Senterpartiet

Samlet sett er 289 kommunestyrerepresentanter i kommunene i dag. Ved en eller flere kommunesammenslåinger vil antallet kommunestyrerepresentanter bli redusert, noe som vil innebære lavere politisk representasjon per innbygger. I henhold til kommunelovens §7 skal kommunestyrets medlemstall følge intervaller for kommunenes innbyggertall:

- Ikke over 5.000 innbyggere, minst 11
- Over 5.000, men ikke over 10.000 innbyggere, minst 19
- Over 10.000, men ikke over 50.000 innbyggere, minst 27
- Over 50.000, men ikke over 100.000 innbyggere, minst 35
- Over 100.000 innbyggere, minst 43

Tabell 76 under viser de ulike strukturalternativene, samlet innbyggertall per 1. januar 2015, samlet antall kommunestyremedlemmer i dag og minimumskrav til medlemstall etter en sammenslåing. Dersom en etter sammenslåing legger seg på minimumalternativet, så vil det for alle alternati-

vene være et krav om minimum 27 representanter i kommunestyret. Vi ser av Tabell 76 at samtlige sammenslåingsalternativer har et høyere samlet antall representanter enn minimumskravet, og det vil sannsynligvis også blir resultatet etter en sammenslåing. Til sammenligning har kommuner som Sortland (10 166 innb.) 27 representanter, Rana (26 078 innb.) og Vestvågøy (11 140 innb.) 35 representanter, Narvik (18 853 innb.) 41 representanter og Bodø (50 185 innb.) 39 representanter.

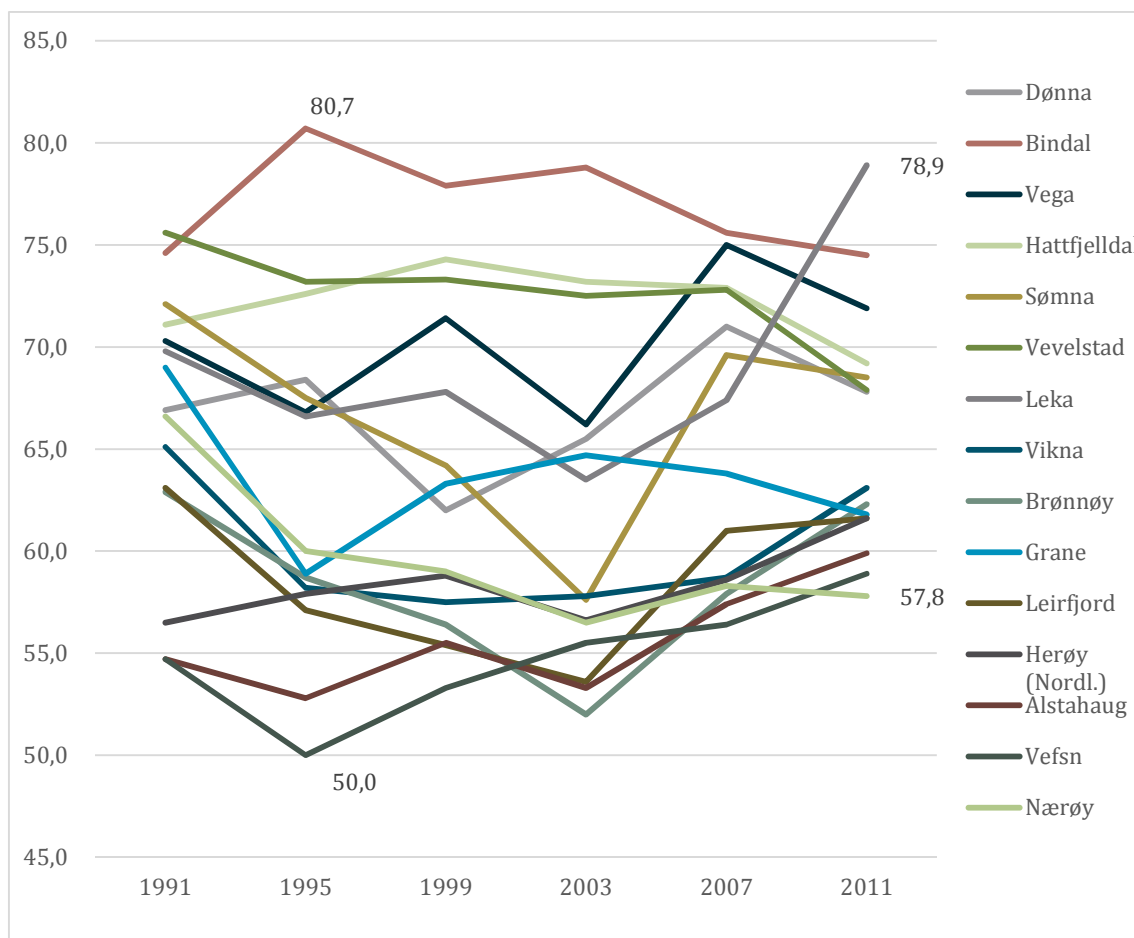
Tabell 76 Oversikt over strukturalternativene med innbyggertall, samlet antall kommunestyremedlemmer i dag og minimumskrav til medlemstall

Strukturalternativ	Kommuner	Innbyggertall 1.1.2015	Samlet antall kommunestyremedlemmer i dag	Minimumskrav til medlemstall
1	Bindal, Sømna, Brønnøy, Vega, Vevelstad	13 214	88	27
2	Bindal, Vikna, Nærøy, Leka	11 500	82	27
3	Sømna, Brønnøy, Vega, Vevelstad, Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Vefsn, Dønna	37 870	188	27
4	Bindal, Sømna, Brønnøy, Vega, Vevelstad, Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Vefsn, Grane, Hattfjelldal, Dønna	42 343	239	27
5	Bindal, Sømna, Brønnøy, Vikna, Nærøy, Leka	21 497	126	27

Erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger viser at det nye kommunestyret får tilsvarende, eller noe høyere antall representanter enn det den av de tidligere kommunene som hadde flest representanter hadde (Brandtzæg 2009). Dette er derimot et erfaringsgrunnlag som er begrenset til sammenslåing mellom to og to kommuner.

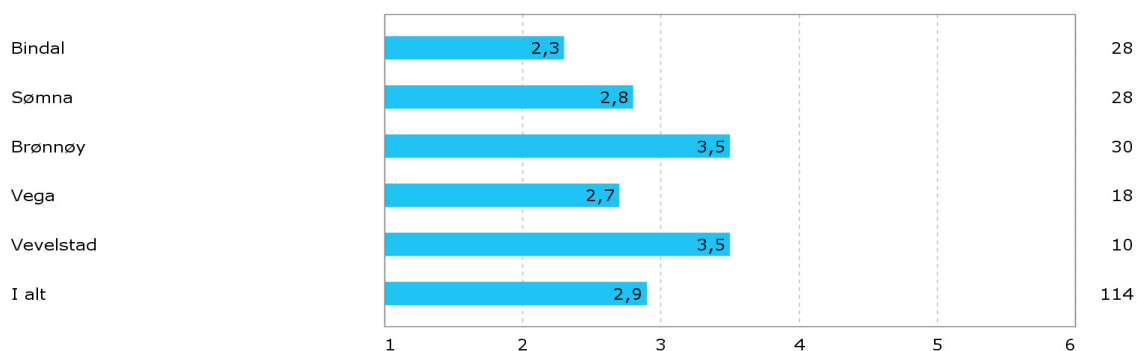
Figur 52 viser at valgdeltagelsen ved lokalvalg i de ulike kommunene ved valgene fra 1991 til 2011. Den laveste valgdeltagelsen ser vi i Vefsn i 1995 med 50 prosent, mens den høyeste var samme år i Bindal med 80,7 prosent. Generelt ligger samlet valgdeltagelse for alle kommunene litt over landsgjennomsnittet, og dette følger de nasjonale trendene. I 2003 var valgdeltagelsen 59,0 prosent på landsbasis, og det er også dette året oppslutningen var lavest i flere av kommunene. Siden 2003, har valgdeltagelsen økt – både ved valget i 2007, og ytterligere litt i 2011. Ser vi på enkeltkommuner, er det de minste kommunene som har høyest valgdeltagelse, som Bindal, Leka, Vega, Vevelstad og Hattfjelldal. De to kommunene med lavest valgdeltagelse er Alstahaug og Vefsn.

Med unntak av de største kommunene, er det på landsbasis en negativ sammenheng mellom valgdeltagelse og kommunestørrelse ved lokalvalg (Brandtzæg 2014). Nyere undersøkelser tyder på at det i liten grad er kommunestørrelsen i seg selv som forklarer disse forskjellene, men andre faktorer som f.eks. økonomi og arbeidsledighet (Christensen et al. 2013). I Danmark, hvor kommunesammenslåingene ble foretatt i 2007, var valgdeltakelsen ved kommunevalget på 65,8 prosent i 2009 og 71,9 i 2013. Til sammenligning lå den på 69,5 prosent i 2005. Det er slik sett vanskelig å finne noen entydig sammenheng mellom endringer i kommunestruktur og valgdeltagelse.

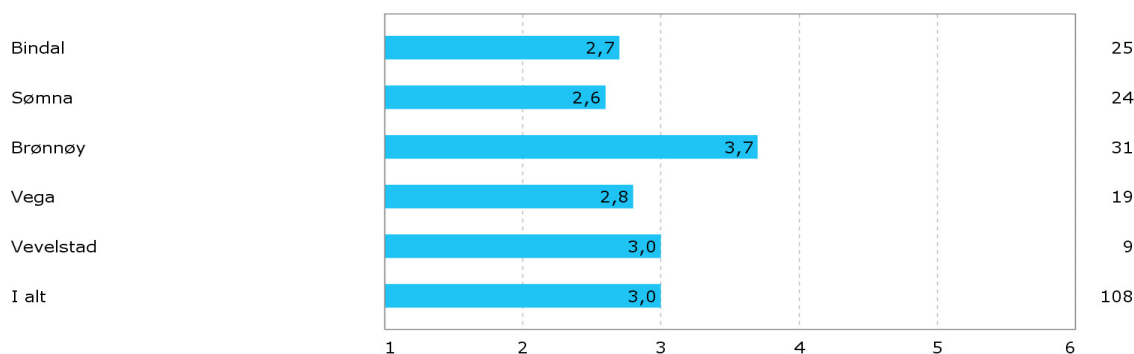


Figur 52 Valgdeltagelse ved kommunevalg fra 1991-2011.

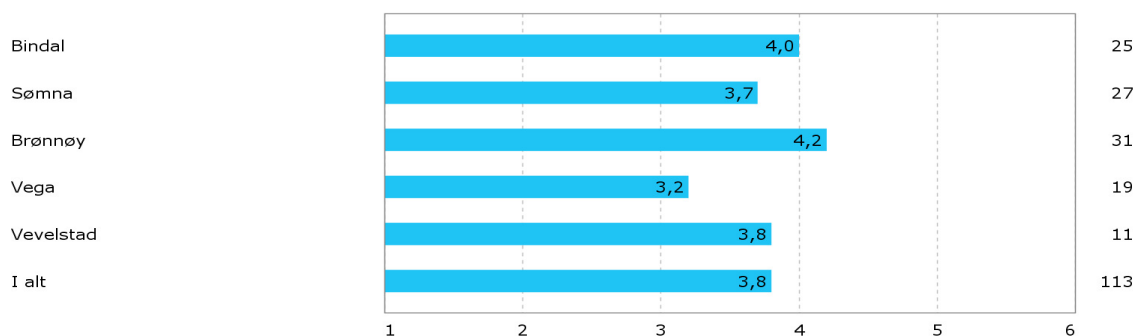
Gjennom spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om hvilke effekter en kommunesammenslåing kan ha i forhold til målsetninger om å øke interessen for lokalpolitisk arbeid (jf. Figur 53). Gjennomsnittlig mener respondentene at sammenslåing vil ha noe negativ effekt, selv om Brønnøy og Vevelstad er nøytrale til påstanden. Respondentene er også negative når det gjelder vurdering av vilkårene og tid til å drive politisk arbeid (jf. Figur 53-Figur 55). Respondentene er derimot enige om at en sammenslåing kan få noe positiv effekt i forhold til å få økte innflytelse på regionale og nasjonale saker (jf. Figur 55). Her trekker spesielt svarene fra Bindal og Brønnøy i en positiv retning, mens svarene fra Vega trekker i en negativ retning.



Figur 53 Vurdering av effekter av kommunesammenslåing i forhold til følgende mål: Øke interessen for lokalpolitisk arbeid. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.



Figur 54 Vurdering av effekter av kommunesammenslåing i forhold til følgende mål: Gi bedre vilkår og tid til å drive politisk arbeid. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.



Figur 55 Vurdering av effekter av kommunesammenslåing i forhold til følgende mål: Få økt innflytelse på regionale og nasjonale saker. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.

Ut fra forskning knyttet til kommunestruktur og kommunestørrelse (f.eks. Bukve 2002), er det vanskelig å vise enkle og entydige sammenhenger mellom kommunestruktur og demokrati. Men flere undersøkelser tyder på at det er annerledes. Mens innbyggerne i små kommuner i større grad benytter seg av direkte henvendelser til folkevalgte og administrasjon, bruker innbyggerne i større grad aksjoner og protestmøter (KS 2014). Vi ser også at jo større kommunene er, desto bredere er partirepresentasjonen. Men andelen av innbyggerne som er medlem i et politisk parti er høyere i kommuner under 5000 innbyggere enn over. Det er følgelig også flere som har lokalpolitisk erfaring i kommuner som er under 2 500 innbyggere (KS ibid.). Når det gjelder tillit til lokaldemokratiet, så er den omtrent på samme nivå i små og store kommuner. Men mens man er mer positive til folkevalgtes representativitet og lydhørhet i små kommuner, er man mer positive til politikernes dyktighet i store kommuner. Vi kan altså se variasjoner i lokaldemokratiet fra små til store kommuner, men det er vanskelig å si at den ene varianten er «bedre» enn den andre.

Ved sammenslåingen av Våle og Ramnes til Re kommune, ble det gjennomført en undersøkelse forut for sammenslåingen (Brandtzæg 2001) og en etterundersøkelse (Agenda 2006) for bl.a. å kartlegge endringer knyttet til innbyggerne sine oppfatninger av det kommunale tjenestetilbudet, forvaltningen og deltagelse i politisk arbeid. Ut fra en nærmere diskusjon av disse resultatene (Brandtzæg 2009), er det mye som tyder på at sammenslåingen hadde liten effekt på mange av de-

mokrativariablene. I forbindelse med evaluering av fire av de siste frivillige kommunesammenslåingene (Brandtzæg *ibid.*), ble det registrert noe mindre tilbøyelighet til å ta på seg politiske verv etter sammenslåingen. Samtidig blir det gjennom denne evalueringen vist at handlingsrommet i forhold til politiske prioriteringer økte, og at mulighetene til å kunne ta mer helhetlige grep i forhold til fremtidige utfordringer ble styrket i de sammenslåtte kommunene. Undersøkelsene viste også at tidligere bygdelister ble borte i sammenslåingene – noe som indikerer at forutsetningene for en mer helhetlig kommunepolitikk er til stede. Bodø og Vindafjord etablerte lokalutvalg/grendeutvalg med fokus på å fremme bygdeinteressene, noe som synes å ha vært vellykket. I Danmark har man også merket noen endringer i folks oppfattelse av lokaldemokratiet. Nyere undersøkelser peker på at kommunepolitikere i sammenslåtte kommuner oppfattes som mindre lydhøre enn før reformen, og at innbyggernes forståelse for kommunepolitikk er blitt dårligere (Hansen & Hjelmar 2014). Her har man også jobbet med å styrke demokratiet gjennom etablering av ulike opplegg for nærdemokrati og innbyggermedvirkning, som også gir innbyggerne muligheter for medvirkning og innflytelse også mellom valgperiodene.

I forbindelse med de aktuelle sammenslåingsalternativene for kommunene på Sør-Helgeland, kan det også være aktuelt å vurdere tiltak for å ivareta lokaldemokratis deltakelse og engasjement for utvikling i ulike deler av den nye kommunen. Dette fordi det er flere som mener at en sammenslåing kan gå ut over interessen for å drive lokalpolitisk arbeid, og dermed mulighetene for å påvirke utviklingen i eget nærmiljø. Det er nylig foretatt en undersøkelse av nærdemokratiske ordninger i Norden (Hansen et al. 2013), som det kan være nyttig å ha kjennskap til i den forbindelse. I utredningen gis det uttrykk for at de fleste av de organene er rådgivende. Disse fungerer da som sparrings- og høringspartnere for kommunen og har ingen selvstendig beslutningsmyndighet. Noen forvalter imidlertid store ressurser og har vidtgående beslutningsmyndighet.

Et viktig motiv for å etablere nærdemokratiorgan er å bidra til mer kontakt mellom styrende og styrte. I følge Hansen (*ibid.*) kan denne kontakten enten foregå ved at demokratiet blir desentralisert til et lavere nivå, og at befolkningen dermed kan ha kontakt med valgte nærdemokratipolitikere i sitt boområde, eller ved at nærdemokratiorganer formidler mellom folk i nærområdet og politikerne i kommunestyret. Videre viser erfaringene at borgernærhet forutsetter at det er en kobling, og helst en institusjonell og formell kobling, mellom nærdemokratiorganene og kommunen. Dersom koblingen mellom nærdemokratiet og kommunedemokratiet er dårlig, er erfaringene at nærdemokratiorganene fort kan leve sitt eget liv i sivilsamfunnet.

Det vises i den forbindelse til at sjansen for å få til en god kobling mellom kommunepolitikk og nærdemokratipolitikk øker betraktelig hvis kommunen ansetter en kontaktperson som formidler mellom kommunen og nærdemokratiorganet. Undersøkelsen viser videre at koblingen blir bedre dersom det finnes faste møtepunkter mellom kommunepolitikere og nærdemokratiorganer, for eksempel i form av regelmessige møter enten med hele kommunestyret eller deler av det. Erfaringene er også at man får bedre kobling mellom kommunepolitikken og lokalsamfunnene dersom lokalsamfunnene er faste høringsparter i kommunale planprosesser.

Erfaringer som trekkes fram fra norske kommuner er at nærdemokratiordningen ser ut til å gi en økt bevissthet og vedvarende oppmerksomhet på medvirkning og innbyggerinvolvering i den kommunale ledelsen. Dette fører igjen til en mer systematisk involvering i planarbeid, budsjettarbeid og enkeltsaker enn det er i mange andre kommuner. Det er en nasjonal målsetning å styrke arbeidet med deltakelse i planleggings- og utviklingsprosesser, og det har vært gjennomført nasjonale utviklingsprogrammer som har som formål styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling, blant annet satsinga «Lokal samfunnsutvikling i kommunene (LUK)», og ulike verdiskapingsprogram. Det er klart at nærdemokratiske ordninger vil være viktige for å sikre medvirkning og engasjement i arbeidet med utvikling av lokalsamfunn.

I Danmark er det etablert nærdemokratiske ordninger for å motivere til deltakelse i sammenslåtte kommuner. Det viser seg at områder med etablert lokal identitet fungerer best. Tilhørighet framstår som viktig for å skape engasjement og deltakelse. Samtidig pekes det på at det kan være utfordringer knyttet til bevaring og forsterking av tidligere territorielle grenser, noe som kan bidra til økt fragmentering.

Mange av de nærdemokratiske ordningene som er etablert, er stort sett rådgivende. Hansen (ibid.) viser til at representantene er rekruttert fra nærmiljøet, at de har god kjennskap til hvilke behov og ønsker som eksisterer, hvilke løsninger som er gode eller mulige og få til i den spesifikke lokale konteksten, samt hvilke lokale ressurser man kan dra på. Erfaringen at bedre involvering også fører til at beslutningsgrunnlaget blir bedre, at beslutningene blir bedre forankret og får større legitimitet. Samtidig vises det til at det er få politikere som føler at nærdemokratiorganer utfordrer deres rolle som beslutningstaker, og man antar at det kan ha sammenheng med at flestepartene av ordningene stort sett er rådgivende. Slik sett blir det hevdet at det ikke er noen fare for at det representative demokratiet er truet, men at de som deltar i nærdemokratiorganene skal oppleve deltakelsen lite nyttig og at påvirkningskraften blir liten. Det blir derfor poengtert at nærdemokratiorganene bør ha et klart og meningsfullt mandat. I dette ligger det at det er viktig at forventninger og roller er avklart. Både nærdemokratiorganene, politikerne og innbyggerne må vite nøyaktig hva som er de forskjellige organenes myndighet og roller.

4.4.3 Oppsummerende vurdering

Det er visse forskjeller på hvordan demokratiet fungerer i store og små kommuner, men det vanskelig å hevde at det ene er bedre enn det andre. En sammenslåing vil bidra til lavere politisk representasjon per innbygger, men man vil kunne få bredere partipolitisk representasjon. En sammenslåing vil medføre at det samlet sett blir færre kommunepolitikere, men samtidig kan en sammenslåing gi økt handlingsrom, bedre muligheter for frikjøp og gjøre det mer interessant å engasjere seg i politisk arbeid.

Spørreundersøkelsen viser at det ikke er noen stor tro på at en sammenslåing vil bidra til økt interesse for politisk arbeid og at vilkårene for å drive politisk arbeid blir bedre. Det er likevel et flertall i alle kommuner som mener at en sammenslåing vil gi økt innflytelse på regionale og nasjonale saker.

Forskning tilsier at det kan være vanskelig å si noe eksakt om effekter på valgdeltakelsen som følge av en kommunesammenslåing. Lavere politisk representasjon kan imidlertid utløse behov for å etablere ulike former for kommunedelsutvalg/lokalutvalg og arenaer for innbyggermedvirkning for å stimulere til bred deltakelse og engasjement. Slike utvalg er etablert i forbindelse med noen av de siste frivillige kommunesammenslåingene som er gjennomført her til lands. Evalueringer av bruk av lignende nærdemokratiordninger i Norden, viser positive erfaringer. Mange av de etablerte nærdemokratiordningene er av rådgivende karakter, men de gir mulighet systematisk involvering i planarbeid, budsjettarbeid og enkeltsaker. Erfaringen er at beslutningsgrunnlaget blir bedre, at beslutningene blir bedre forankret og får større legitimitet.

4.5 Samfunnsutvikling

4.5.1 Innledning

Kommunene har en sentral rolle når det gjelder å skape en helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggerne. I analyser av kommunenes rolle som samfunnsutviklingsaktør er det vanlig å legge til grunn en vid definisjon av samfunnsutvikling, noe som innebærer innsats på en rekke områder.

En viktig målsetting med en kommunesammenslåing er å få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større rolle som samfunnsutvikler både lokalt og regionalt. Dette er m.a. avhengig av kommunenes evne til å drive god og effektiv planlegging, og legge til rette for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette forutsetter også at kommunene har tilstrekkelig kompetanse og ressurser både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap.

I mange kommuner er det vanskelig å drive en helhetlig og langsiktig planlegging fordi kommunegrensene ikke automatisk samsvarer med bo-, arbeids- og serviceregioner, ensartede naturområder osv. Dette kan føre til ugunstige planer og investeringer som kunne vært unngått dersom større områder hadde blitt sett i sammenheng.

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

En større kommune står sterkere når det gjelder muligheter til å skaffe utviklingsmidler, trekke til seg nye virksomheter (både offentlige og private) og delta i samarbeids- og utviklingsprosjekt både nasjonalt og internasjonalt. Det er en klar styrke å kunne tale til omverdenen med en felles stemme, i stedet for å krangle seg imellom.

Et annet av hovedmålene ved kommunereformen er helhetlig og samordnet samfunnsutvikling. Regjeringens ekspertutvalg har pekt på følgende kriterier som må være på plass for at kommunene skal kunne ivareta rollen som samfunnsutvikler på en god måte (hentet fra ekspertutvalgets delrapport):

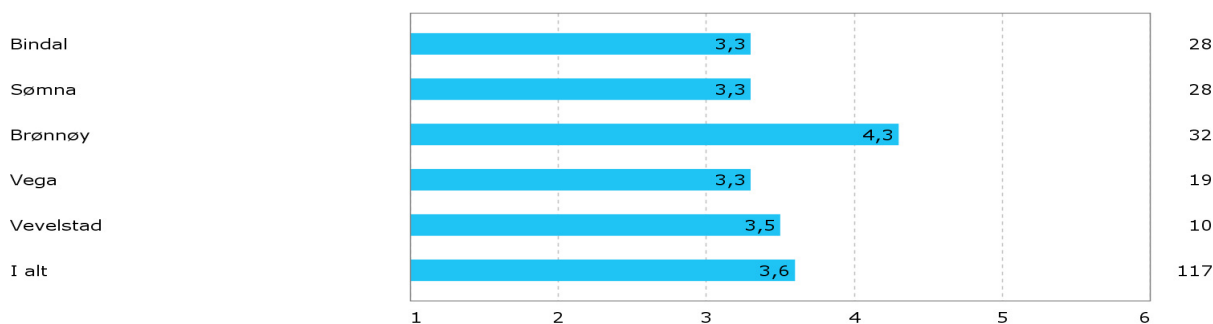
1. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder: Ekspertutvalget anbefaler kommuner som i større grad nærmer seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Dette vil blant annet kunne gi mer helhetlige areal- og transportløsninger. Regjeringen sier i sine mål med kommunereformen at det er ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.
2. Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse: Samfunnsutvikling er et stort område, og kan omfatte arealbruk, samfunnssikkerhet- og beredskap, transport, næring, miljø og klima og sosial utvikling i kommunene. Ekspertutvalget mener at kommuner på 15-20 000 innbyggere vil kunne løse dagens oppgaver og utvikle de på en god måte for sine innbyggere, lokalsamfunnet og næringslivet.

I kapittel 2, om befolknings- og næringsutvikling, er det redegjort for utviklingen når det gjelder befolknings- og næringsutvikling. Der er det også vist en pendlingsmatrise som viser hvordan innbyggerne beveger seg mellom kommunene. Det generelle bilde her er at kommunene rundt Brønnøy (Vega, Vevelstad og Sømna) har utpendling til Brønnøy, men det er liten pendling andre veien. Sømna har høyest utpendling, etterfulgt av Vevelstad og til slutt Vega. Bindal har også noe utpendling til Brønnøy, men en litt større andel pendler sørover til Nærøy.

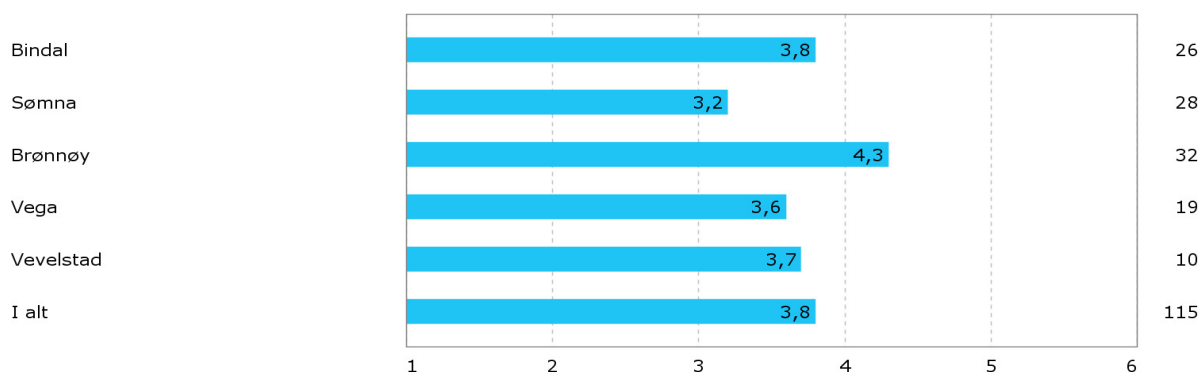
Norsk institutt for by- og regionforskning har inndelt landet i bo- og arbeidsmarkedsregioner. Der er det blant annet tatt hensyn til arbeidsmarkedsintegrasjon (pendling) og reisetid. Inndelingen viser at Vega, Vevelstad, Sømna og Brønnøy hører til bo- og arbeidsmarkedsregion Brønnøy, mens Bindal er en egen bo- og arbeidsmarkedsregion (NIBR 2013).

4.5.2 Holdninger i kommunene

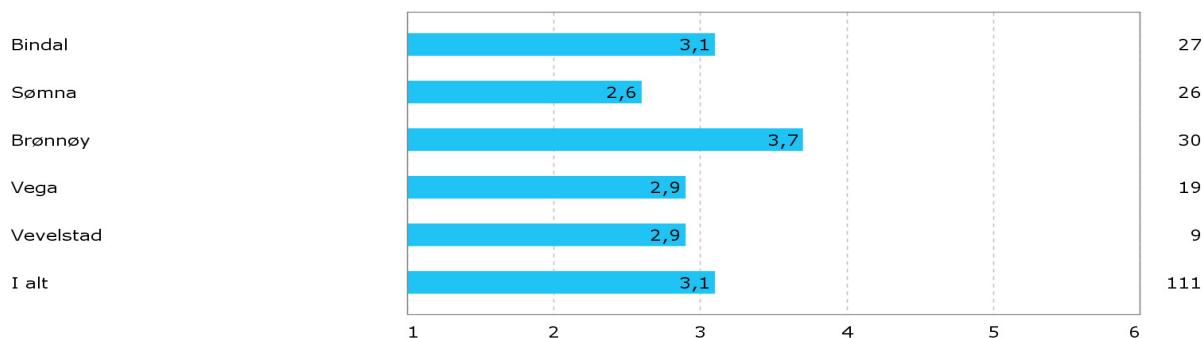
I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om hvilke effekter en sammenslåing av kommunene på Sør-Helgeland kan ha i forhold til en del sentrale mål for samfunnsutviklingen (jf. Figur 56- Figur 60). Samlet mener kommunene at en sammenslåing vil ha omtrent nøytral effekt på målet om å «sikre bedre muligheter for helhetlig og langsiktig planlegging». Den eneste kommunen som mener at en sammenslåing kan gi positive effekter er Brønnøy. Brønnøy er også positiv til at en kommunesammenslåing kan gi positive effekter på arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling. Her er også Bindal og Vevelstad enig i at det kan gi litt positive effekter, mens Sømna mener det vil gi litt negative effekter. Til spørsmålet om sammenslåing kan øke det økonomiske handlingsrommet for politiske prioriteringer, mener kommunene samlet at det vil gi litt negative effekter. Brønnøy er den eneste av kommunene som mener at sammenslåing kan gi litt positive effekter.



Figur 56 Vurdering av effekter av kommunesammenslåing i forhold til følgende mål: Sikre bedre muligheter for helhetlig og langsiktig planlegging. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.

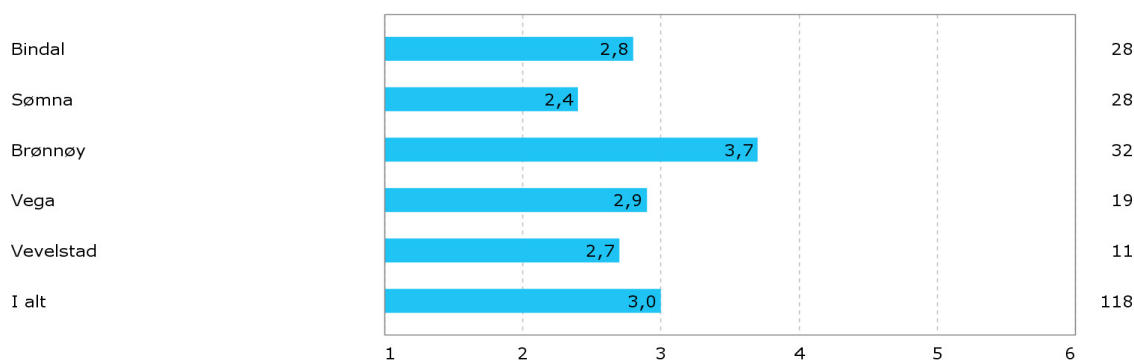


Figur 57 Vurdering av effekter av kommunesammenslåing i forhold til følgende mål: Styrke arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.

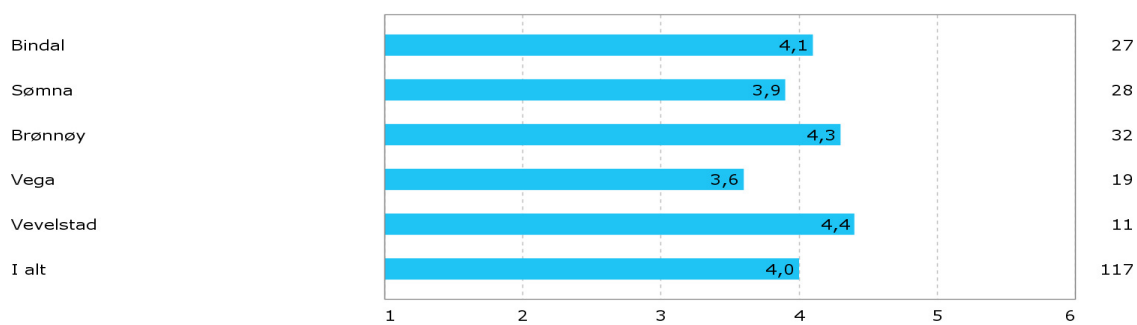


Figur 58 Vurdering av effekter av kommunesammenslåing i forhold til følgende mål: Øke det økonomiske handlingsrommet for politiske prioriteringer. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.

Respondentene har minst tro på at en sammenslåing vil sikre og utvikle livskraftige lokalsamfunn, (jf. Figur 59). Her er også Brønnøy den eneste kommune som ser litt positive effekter. Sømna og Vevelstad er de to kommunene som ser størst negative effekter. Årsaken til at det ikke forventes positive effekter, har nok sannsynligvis med frykt for sentralisering å gjøre. Det er størst tro på at sammenslåing kan gi positive effekter i forhold til å bli mer robust for å kunne møte fremtidige utfordringer, nye oppgaver og økte krav til kommunene (jf. Figur 60).



Figur 59 Vurdering av effekter av kommunesammenslåing i forhold til følgende mål: Sikre og utvikle livskraftige lokalsamfunn. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.



Figur 60 Vurdering av effekter av kommunesammenslåing i forhold til følgende mål: Bli mer robust i forhold til å kunne møte fremtidige utfordringer, nye oppgaver og økte krav til kommunene. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.

I intervjuene ble respondentene bedt om å gi en vurdering av hvordan handlingsrommet er for å drive samfunnsutvikling, samt om kommunen har kompetanse til å drive slikt arbeid. Det er litt variasjon fra kommune til kommune hva som har kommet ut av intervjuene, men vi har gjengitt den informasjonen vi har, nedenfor.

Som vist i kapittel 2.2, har **Brønnøy** hatt en vekst i næringslivet fra 2000 og frem til i dag på litt over 10 prosent. Samtidig har veksten i arbeidsplasser i offentlig sektor vært på 15 prosent. Store arbeidsgivere i Brønnøy, i tillegg til kommunen, er blant annet Brønnøysundregistrene, flyplassen og heliporten og Helgeland kraft.

Brønnøysundregistrene har ca. 600 ansatte fordelt på ca. 500 årsverk. De planlegger bygging av nytt kontorbygg som skal stå ferdig i 2020. Dette vil ha en totalkostnad på ca. 1-2 milliarder, og det vil kunne gi gode ringvirkninger for Brønnøy og regionen både i byggeperioden og etterpå. Det viser også at staten satser på at disse arbeidsplassene skal forbli i kommunen. Det ble også sagt i intervjuene at den kompetansen som er opparbeida i forbindelse med Brønnøysundregisteret gir andre teknologiarbeidsplasser i kommunen.

Tilbakemeldingen fra intervjuene i Brønnøy er at kommunen ikke er god nok på næringsutvikling, og at det er et område det kunne vært en fordel å samarbeide med flere kommuner om. Men det avhenger av at en klarer å se regionale løsninger. Vi får inntrykk fra intervjuer i flere kommuner at det kan være krevende å «unne» naboen en næringsetablering, og være glad på hverandres vegne. Brønnøy har i dag en næringssjef, og et lite næringsfond.

Brønnøy har allikevel et mangfold av arbeidsplasser innen industri, landbruk, havbruk og som videre gir vekst i handel (selv om det i intervjuene blir påpekt at det er handelslekkasje til Steinkjer, Trondheim og Mosjøen). I oljesektoren har Brønnøy to store installasjoner, og en tredje er planlagt. Brønnøy har også gruvedrift i Velfjord, hvor det er ca. 100 arbeidsplasser.

Innenfor havbruk er det flere som peker på at det et potensial for vekst. Eks. kan biomasse brukes til å produsere fôr som i dag importeres fra utlandet. Vi får opplyst at i dag omsetter havbruksnæringa for omtrent 1 milliard kr i Brønnøysundområdet.

En felles utfordring for hele regionen er samferdsel. Skal en reise fra Brønnøy til nabokommunene, må en på ferge både til Vega, Vevelstad og Bindal. Til Vega går det også hurtigbåt. Det gjør at avstandene imellom kommunene blir store. Ellers er en i Brønnøy opptatt av fylkesvei 76, som går fra Brønnøy og inn til E6.

Sømna er den største landbrukskommunene i Nordland, og har størst produksjon av korn, melk og storfekjøtt. Generelt er landbruket viktig for Sør-Helgeland. Tine har meieri i Sømna, hvor det produseres Norvegia. Gjennom intervjuene kommer det også frem at landbrukskontoret på Sømna arbeider godt, og det er et tjenesteområde det kunne vært samarbeid med andre kommuner i regionen om.

Gjennom intervjuene i Sømna er det gjennomgående et inntrykk at innbyggerne er stolte av kommune sin, og mener at de har fått til god utvikling i kommunen. Sømna ble slått sammen med Brønnøy i 1964, og siden delt igjen i 1977. Det virker som dette har bidratt til styrke oppslutningen om Sømna, og det ble sagt i intervjuene at det var mer utvikling i kommunen etter 1977 enn i perioden de var sammenslått med Brønnøy. Når det gjelder fritidsaktiviteter, er det investert i nytt svømmeanlegg og idrettsanlegg.

Sømna har hatt en økning på nesten 5 prosent i private arbeidsplasser fra 2004-2013, mens det har vært en liten nedgang i antall arbeidsplasser i offentlig sektor (nesten 4 prosent). I intervjuene er næringsarbeidet i kommunen definert som bredt, med alt fra klargjøring av tomter til næring til utvikling av byggefelt.

På **Vega** er det flere gjennom intervjuene som ønsker seg mer ressurser til å arbeide med samfunnsutvikling, og spesielt næringsutvikling. En har tidligere hatt en næringssjef, men denne stillingen er tatt bort. En har derimot en landbrukssjef og en miljøsjef som også jobber noe med reiseliv. Vi så i kapittel 2 at i privat sektor har antall arbeidsplasser økt med litt over 6 prosent, men antall arbeidsplasser i offentlig sektor er redusert med nesten 15 prosent siden 2000.

Vegaøyan er verdensarvområde og det gir store muligheter innenfor reiseliv. Denne statusen har også gjort at kommunen har en god kommuneplan, som de kan følge i det daglige. Men en mener at det utviklingspotensialet som ligger i verdensarvstatusen, har en ikke klart å utnytte godt nok. Innbyggerne er engasjerte i samfunnet, og deltar i dugnader, på folkemøter og frivillige lag og organisasjoner. Men en har verken personalmessige og økonomiske ressurser i kommunen til å realisere alle planene. Dersom en hadde det, kunne for eksempel utviklingen i reiselivet vært enda mer positivt.

Kommunikasjon er et område som trekkes frem som viktig for Vega. Det går hurtigbåt til Brønnøysund, men dersom du ikke har arbeidsplassen din på hurtigbåtkaia er det vanskelig å ha en normal arbeidsdag fra 8-16 og bruke hurtigbåten. Ferga går inn til fastlandet nord for Brønnøysund, men tar i praksis for lang tid til at det er hensiktsmessig å dagpendle.

Utfordringer fremover er at befolkningstallet fortsetter å gå nedover, samtidig som en er i en brytningstid når det gjelder næringsutvikling. Mye er basert på landbruk og fiske, og det er behov for nyteknisk og satsing. Det blir pekt på at når oljevirkksomheten skal flyttes nordover, så kan det være en mulighet.

Vevelstad er i likhet med Sømna en jordbrukskommune. I intervjuene kommer det frem at det savnes kapasitet og kompetanse til å drive med samfunns- og næringsutvikling. Hverdagen i kommunen går med til saksbehandling, og det er lite rom for overordnet planlegging. I intervjuene kommer det frem at en ønsker seg en strategisk næringsplan. Det ble også nevnt at det kunne vært aktuelt med et samarbeid på tvers av grensene for å utarbeide en slik plan, men det har ikke vært tradisjon for å samarbeide om næringsutvikling på tvers av kommunegrensene.

Vevelstad inngår, sammen med andre kommuner på Helgeland, i arbeidet med utarbeidelse av kystplan Helgeland. 13 kommuner har tatt initiativ til planlegging av havområdene for oppdrett, fiske og sjørelatert næring. Prosjektet ble etablert i 2014, og formålet var å forhindre at kommunegrensene skal være hinder for satsing på havbruksnæringa. Man har ikke kommet helt i mål ennå, men håper å få planen på plass. Det er så langt godt samarbeid mellom saksbehandlerne i de ulike kommunene.

Kommunen har ikke hatt noen vekst i arbeidsplasser. Fra 2000 og frem til dag har det vært en nedgang på 12 prosent i privat sektor, mens den tilsvarende har vært en oppgang på 4,6 prosent i offentlige arbeidsplasser. Vevelstad er imidlertid en liten kommune, så det faktiske tallet på nedgang i private arbeidsplasser er 15, mens veksten i offentlig sektor har vært på 4 arbeidsplasser.

I intervjuene kom det frem at arbeidsmarkedet er lite, og at Vevelstad må satse på å gjøre det attraktivt å bo i kommunen med mulighet til utpendling til Brønnøy. Infrastrukturen kan derimot være et hinder her siden avstandene er store både sørover til Brønnøy og nordover til Sandnessjøen.

Bindal er den eneste av kommunene på Sør-Helgeland som har flere arbeidsplasser i offentlig sektor enn i privat sektor. Som vi så i kapittel 2, har det også siden 2000 vært en nedgang i antall arbeidsplasser i privat sektor med nesten 40 prosent, mens den tilsvarende nedgangen i offentlig sektor har vært på 11 prosent.

Både gjennom intervjuene og spørreundersøkelsen er det tydelige tilbakemeldinger på at Bindal har et potensial til å jobbe bedre med samfunns- og næringsutvikling. En har fokusert mer på drift enn utvikling, og har tidligere vært «bortskjemt» med store arbeidsplasser i privat sektor som Bindalsbruket. Bindal er nå definert som omstillingskommune etter at dørfabrikken Bindalsbruket gikk konkurs i 2013, nedgang i landbruket og generell nedgang i antall arbeidsplasser. Det skal brukes 4 millioner på omstilling årlig fra 2015-2020. 3 av disse millionene kommer fra Nordland fylkeskommune, den siste fra Bindal kommune selv. Målet er å etablere 50 arbeidsplasser netto i Bindal kommune, og kommunen har kjøpt bygget etter dørfabrikken, etablert to selskap, ansatt en som skal jobbe med omstilling og vedtatt en handlingsplan. Et av områdene kommunen ser har potensial, er havbruk. Blant annet er det planer om et smoltanlegg på land. Det er også muligheter knyttet til fôrproduksjon, men det krever kompetanse.

Infrastruktur er også en utfordring som nevnes i Bindal, og i intervjuene kom det frem at en ikke har hatt nok trykk på dette område opp mot regionale og sentrale myndigheter. Fv17 – kystriksveien – ble overført til fylkeskommunene fra 1.1.2010 i forbindelse med forvaltningsreformen, men kommunen ønsker å få omklassifisert veien tilbake til riksvei. Veien går fra Steinkjer til Bodø, og er en viktig samferdselsåre gjennom Sør-Helgeland. Ellers har Bindal også utfordringer med mobildekning og fiber, og en er også bekymret for om tilbudene på ferge og hurtigbåt blir opprettholdt på samme nivå fremover.

4.5.3 Oppsummerende vurdering

En viktig målsetting med kommunesammenslåing er få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større rolle som både lokal og regional samfunnsutvikler. Dette er bl.a. avhengig av kommunenes evne til å drive god og effektiv planlegging og muligheter for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette forutsetter også at kommunene har tilstrekkelig kompetanse og ressurser både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap.

Utfordringene i kommunene kan være svært ulike, f.eks. avhengig av om en snakker om vekst-kommuner eller fraflyttingskommuner. Denne forskjellen er veldig tydelig på Sør-Helgeland, hvor Brønnøy er den eneste kommunen som har hatt vekst i innbyggertallet, mens de fire andre har hatt nedgang siden 2000.

Flere av kommunene vil i tiden fremover ha utfordringer knyttet til utviklingen når det gjelder både demografi, næringsutvikling og kamp om arbeidskraft etter hvert som det blir en mindre andel i yrkesaktiv alder. Det er også viktig å være klar over at behovet for tilgang på kompetent arbeidskraft er av de viktigste drivkreftene bak den sentralisering som vi opplever i dag. Kommune-strukturen har innvirkning på hva slags fagmiljø den enkelte kommune kan tilby og har dermed også betydning for hvordan man evner å drive utviklingsarbeid og rekruttere nødvendig arbeidskraft. Det er mange av kommunene som gir tilbakemelding på at de spesielt har liten kapasitet til å drive med nærings- og samfunnsutvikling. Flere trekker fram at kommunene har felles utfordringer og utviklingsmuligheter på flere områder, bl.a. når det gjelder landbruk, fiske, oppdrett og reiseliv. En større kommunen kan gi grunnlag for et sterkere og mer helhetlig utviklingsarbeid på disse områdene.

Vurderingene fra kommunene er at kommunesammenslåing kan ha positive effekter i forhold til å bli mer robust til å kunne møte fremtidige utfordringer, nye oppgaver og økte krav til kommunene. Kommunene gir gjennom intervjuene blant annet uttrykk for at det må jobbes mer systematisk og samla mot regionale og nasjonale myndigheter for å sikre nødvendig satsing på samferdsel i regionen.

Respondentene er omtrent nøytrale til hvilke effekter en sammenslåing vil ha på muligheten for å sikre langsiktig og helhetlig planlegging og styrke arbeidet med samfunns- og næringsutvikling. Det som skiller seg ut her, er at respondentene fra Brønnøy tydelige mener at en sammenslåing vil ha positiv effekt på disse målene, mens de øvrige kommunene er uenig i den vurderingen. Resultatet er også litt overraskende for de andre kommunene, siden mange gjennom intervjuene gir uttrykk for at de ønsker mer samarbeid på tvers av kommunene på samfunns- og kanskje spesielt næringsutvikling.

I forhold til å øke det økonomiske handlingsrommet for politiske prioriteringer og sikre og utvikle livskraftige lokalsamfunn, mener respondentene at effektene av en sammenslåing vil være omtrent nøytrale eller negative. Dette kan skyldes frykt for sentralisering av tjenester og arbeidsplasser. Mest bekymret er respondentene i Sømna.

4.6 Vurderinger av de ulike sammenslåingsalternativene

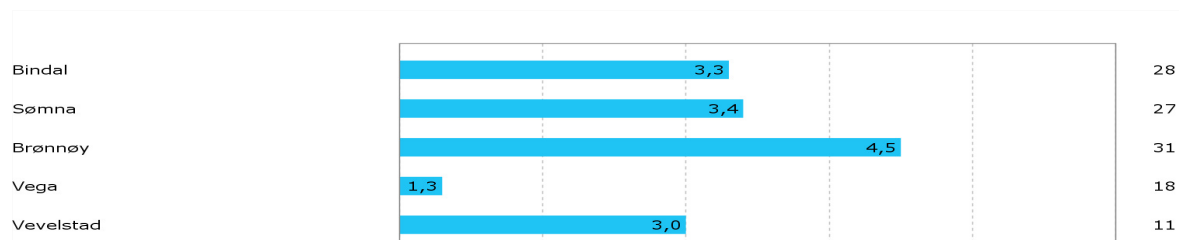
I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål til respondentene om hvordan de samlet vurderer effektene av de ulike sammenslåingsalternativene. Svarene ble gitt på en skala fra 1-6, der 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Kommunene ble kun spurt om alternativer der egen kommune inngår. Videre fikk innbyggerne som svarte 1-3, et oppfølgende spørsmål hva som er den/de viktigste årsakene til at de er negative til det aktuelle alternativet. Tilsvarende fikk de som svarte 4-6, spørsmål om den/de viktigste årsakene til at de er positive. Her vil vi presentere og summere opp svarene for hvert av alternativene.

4.6.1 Alternativ 1 – Sør-Helgeland

Alternativ 1 består av de fem kommune på Sør-Helgeland: Bindal, Sømna, Brønnøy, Vega og Vevelstad. I gjennomsnitt er vurderingene fra respondentene i Brønnøy klart positive i forhold til dette alternativet (jf. Figur 61). I Sømna og Bindal vurderer man effektene som svakt negative, mens vurderingene i Vega er noe mer negative. I Vevelstad vurderer man effektene nærmest som svært negative.

De **negative effektene** som trekkes fram i **Bindal** er i stor grad at det vanskelig geografi, store avstander og vanskelige kommunikasjoner. Det blir f.eks. vist til at det i dag er vanskelig å delta på arrangementer og aktiviteter i Brønnøysund på kveldstid pga. at siste ferja tilbake går 22.30. Det er også flere som peker på at kommunen vil bli en utkant i dette alternativet, at det vil skje en sentralisering og at tjenestene ikke vil bli bedre. Det vises til at kommunene er forskjellige og at man har tilknytning i ulike retninger, f.eks. i forhold til bruk av spesialisthelsetjenester, og at kommunene i dag har ulike fagsystemer.

De som mener at dette alternativet vil gi **positive effekter** framhever naturlig tilhørighet til regionen og at man har samarbeid som fungerer i dag. Samtidig blir det gitt uttrykk for at en sammenslåing vil måtte innebære opprettholdelse av desentraliserte tjenester i Bindal pga. avstandene. Noen ser også mulighetene for et en sammenslåing kan gi grunnlag for å utvikle bedre kommunikasjoner nordover. Det blir også vist til at det vil være en fordel å være en del av Nordland pga. økonomiske virkemidler.



Figur 61 Hvordan vil du vurdere en sammenslåing av Bindal, Sømna, Brønnøy, Vega og Vevelstad? 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.

Blant de som mener en sammenslåing vil gi **negative** effekter i **Sømna**, er det et flertall som peker på at man vil få sentralisering, dårligere tjenester og at økonomien i Brønnøy er svak. Det vises også til at Sømna har vært sammenslått med Brønnøy før, at samarbeidsrelasjonene ikke er gode, og at man vil bli «overkjørt» i en slik konstellasjon. I Sømna blir det også hevdet at dette alternativet vil gi store avstander og at det vil være unaturlig for Bindal å være med.

Blant de som trekker fram **positive effekter**, er det et klart flertall som mener at dette alternativet utgjør en naturlig bo- og arbeidsmarkedsregion, at det er overkommelige avstander og at det er et godt samarbeid fra før. Det gis uttrykk for at regionen har felles utfordringer, at man vil styrke fagmiljøene og vitalisere det politiske arbeidet.

Blant de som er **negative** i **Brønnøy** er oppfatningene av effektene av størrelse forskjellig. Noen mener en Sør-Helgelandskommune blir for liten, mens andre mener den blir for stor. Det vises også til varierende gjeld i kommunene og at ulike økonomiske forutsetninger kan skape vanskeligheter. Enkelte frykter også svekkelse av demokratiet, fare for nabokrangel og problemer med sentralisering for de minste kommunene.

I Brønnøy er det imidlertid et klart flertall som er **positive**. Blant disse blir det gitt uttrykk for at dette er naturlig region, at det er naturlig tilhørighet, at man allerede har bra interkommunalt samarbeid og kjenner hverandre fra før. Noen mener at dette er det mest reelle alternativet, og karakteriserer de største alternativene som urealistiske, og at disse også omfatter store kulturelle og «mentale» forskjeller.

Figur 61 viser som nevnt at man i **Vega** synes å være mest **negative** til en Sør-Helgelandskommune. Her det interessant å merke seg at mange av de som er negative, mener at dette alternativet blir for lite. Med én kommune på Sør-Helgeland er det frykt for sentralisering og at det meste man har i dag vil forsvinne. Enkelte mener at de små kommunene «blir spist» av Brønnøy i en slik konstellasjon. Det virker som om faren for dette oppleves som mindre dersom enda flere kommuner er med. Det vises også til dårlig økonomi i Brønnøy og interne stridigheter i kommunen.

I Vega er det ingen som har pekt på konkrete **positive** effekter knyttet til dette alternativet.

I **Vevelstad** er det også et tydelig flertall som er **negative**. De mulige negative effektene som trekkes fram er i stor grad sammenfallende med de som kommer fram i Vega. Det er frykt for å bli overkjørt av regionsenteret og at man vil ha liten mulighet for å påvirke framtidig utvikling. Man frykter sentralisering, nedleggelser og at utkantproblemene forsterkes. Det gis også uttrykk for at det er dårlig økonomi i noen av kommunene, og at en sammenslåing vil ende med krancling og bråk. Også i Vevelstad er enkelte som mener at en Sør-Helgelandskommune blir for liten.

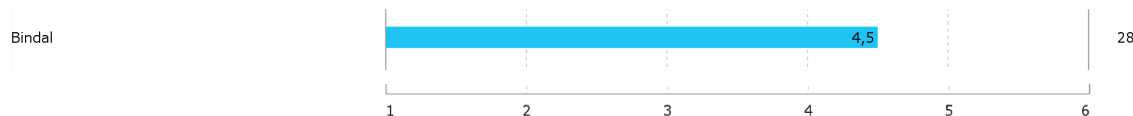
De som er **positive**, peker på at dette er et alternativ som er naturlig geografisk og at det er en region som samarbeider i dag.

4.6.2 Alternativ 2 – Bindal mot sør

Alternativ 2 består av Bindal, Vikna, Nærøy og Leka. Følgelig er det kun respondentene i Bindal som er bedt om å vurdere dette alternativet. Figur 62 viser at det er klart flertall blant respondentene i Bindal som mener at dette vil gi positive effekter. De gjennomsnittlige vurderingene ligger på 4,5.

De som trekker fram **negative** effekter, viser til store avstander, og at man ikke er vant til å tenke på denne konstellasjonen i en demokratisk sammenheng. Enkelte frykter at Bindal vil bli en utkant også her, og at kommunen må nøye seg med «smuler». Samtidig er det noen trekker fram at det er kniving mellom Vikna og Nærøy, noe som kan være uheldig med tanke på å hente ut positive effekter.

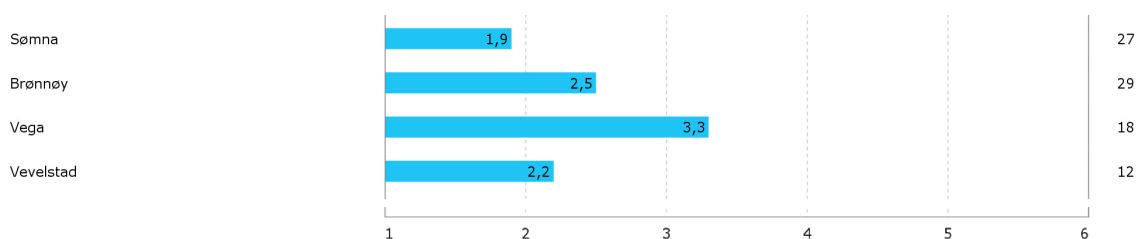
Av de som er **positive**, er det et stort flertall som gir klart uttrykk for at dette er det beste alternativet rent geografisk. Det er ferjefri forbindelse og vil gi større nærhet til kommunesenter, tjenester og tilbud. Konkret vises det til mange tjenesteområder som går sørover: videregående skole, sykehus, politi, jordmor, brann, renovasjon, jordmor, en rekke prosjekter og nettverk, samt andre tilbud knyttet til kultur, idrett og handel. Det nevnes også at man vil få en konstellasjon bestående av mer likeverdige partnere, og at det således vil styrke forutsetningene for å ta vare på distriktene.



Figur 62 Hvordan du vurderer en sammenslåing av Bindal, Vikna, Nærøy og Leka? 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt. N for Bindal: 28.

4.6.3 Alternativ 3 – mot HALD

Alternativ 3 består av Sømna, Brønnøy, Vega, Vevelstad, Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Vefsn og Dønna. Når et gjelder dette alternativet, er det respondentene i Vevelstad, Vega, Brønnøy og Sømna som har sagt sin mening. Figur 63 viser at de gjennomsnittlige vurderingene blant respondentene i alle kommunene er negative i forhold til dette alternativet, men det er respondentene i Vega som skiller seg ut med de minst negative vurderingene.



Figur 63 Hvordan du vurderer en sammenslåing av Sømna, Brønnøy, Vega, Vevelstad, Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Vefsn og Dønna? 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.

I **Sømna** er det mange mener at de **negative** effektene er knyttet til at alternativet er for stort og at avstandene er for lange. Flere opplever alternativet som urealistisk og at forskjellene mellom kommunene er for store. Det vises til liten tilhørighet, liten mulighet for medbestemmelse, dårlige kommunikasjoner og at samarbeid mellom dagens regionsentra vil bli krevende. Samtidig er det verdt å merke seg at enkelte mener alternativet ikke er gunstig fordi Grane og Hattfjelldal ikke er med.

De som ser **positive** effekter trekker fram at man vil få en kommune med et stort befolkningsgrunnlag og en kommune med ressurser og handlekraft.

I **Brønnøy** er det store avstander og vanskelige kommunikasjoner som også vurderes å gi de største **negative** effektene. Det er også frykt for at det blir problemer knyttet til lokaliseringsskamper, særinteresser og at utkantene blir skadelidende. Samtidig er det tilbakemeldinger på at dette ikke er en naturlig bo- og arbeidsmarkedsregion, og at det dermed blir vanskelig å hente ut gevinster. Det hevdes fra enkelte at den nye kommunen vil bli komplisert å administrere og at det er få fellesinteresser som binder kommunene sammen.

Av **positive** effekter som trekkes er bl.a. muligheter for å forbedre kommunikasjonene mellom kommunene. Noen mener at kommunen vil bli mer robust og at man vil få større og sterkere fagmiljøer, bl.a. innen helse og omsorg. Enkelte mener at man samarbeider bra i dag, og at en større kommune kan gjøre det mer interessant å bli politiker.

Det som nevnes som **negative** effekter i **Vega** er frykt for sentralisering av makt, tjenester og ressurser. Avstandene er store og flere mener tilgjengeligheten til tjenestene blir dårlig. Stordriftsfordelene vurderes å bli mindre enn smådriftsfordelene man har i dag. Samtidig er det verdt å merke

seg at noen er negative fordi dette alternativet vurderes som for lite, dvs. at man ser det som fordelaktig med en enda større kommune.

De som er **positive**, mener at en større kommune vil få økt slagkraft og bedre effekter på framtidig utvikling. Man ser også fordeler med at de tre regionsentrene må forholde seg til hverandre på en bedre måte enn i dag. Enkelte peker på at man har større felleskap med øykommunene lenger nord, og at et større kommunealternativ kan gjøre det lettere å få fram øykommunenes interesser, og at det kan gi muligheter for bedre kommunikasjoner nordover. Videre blir det vist til at man har felles utfordringer, og at man sammen kan stå sterkere i forhold til å utvikle olje- og oppdrettsnæringene.

Når det gjelder vurderinger av **negative** effekter i Vega, synes disse i stor grad å være sammenfallende med vurderinger i andre kommuner. Alternativet oppleves som for stort og man frykter å miste innflytelse på framtidig utvikling. Enkelte frykter at man vil bli en «salderingspost» og tilbudene vil forsvinne.

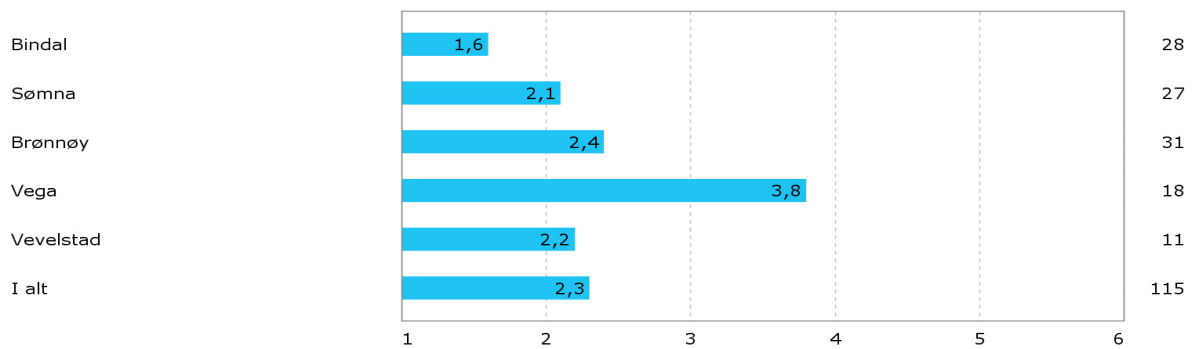
De som er **positive** mener at man vil få en stor og robust kommune som vil være bedre i stand til å møte framtidige utfordringer.

4.6.4 Alternativ 4 – Sør-Helgeland, HALD, Grane og Hattfjelldal

Alternativ 4 består av Bindal, Sømna, Brønnøy, Vega, Vevelstad, Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Vefsn, Grane, Hattfjelldal og Dønna. Figur 64 viser at vurderingene av dette alternativet jevnt over er klart negative, bortsett fra i Vega, hvor det gjennomsnittlige vurderingene er svakt positive (3,8). Respondenter i Bindal er mest negative til dette alternativet.

I Bindal vises til en rekke potensielle **negative** effekter knyttet til dette alternativet. Et klart flertall av disse går på at alternativet blir for stort geografisk, og at det blir for lange avstander. Tilbakemeldingene er at kommunene er for ulike, at det er for lite samarbeid og fellesidentitet og at Bindal vil bli enda mer utkant i dette alternativet sammenlignet med de andre alternativene. Enkelte mener at dette blir en kamp mellom tre regionsentra og at resten blir glemt. Samtidig er noen som gir uttrykk for av Bindal heller hører sammen med kommunene i sør når det gjelder kommunikasjoner, samarbeid og bruk av viktige tjenestetilbud. Det er også kommentarer som går på at dette alternativet er urealistisk. I en kommentar blir dette uttrykt på følgende måte: «...vi kunne like gjerne slått oss sammen med Trondheim».

Det er få i Bindal som ser konkrete **positive** effekter som følge av dette alternativet, men det blir trukket fram at man vil få en stor og robust kommune, og at man gjennom en større kommune kan få fokus på opprettholdelse av bolyst og bosetting. En av kommentarene går også på at dette er et alternativ som forutsetter nedleggelse av fylkeskommunen.



Figur 64 Hvordan vil du vurdere en sammenslåing av Bindal, Sømna, Brønnøy, Vega, Vevelstad, Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Dønna, Vefsn, Grane og Hattfjelldal? 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.

De **negative** effektene som trekkes fram i **Sømna** er i stor grad sammenfallende med kommentarene fra Bindal. Det hevdes at avstandene blir for store, at kommunene og regionene er for ulike og at alternativet er urealistisk. Enkelte trekker dette fram som det verst tenkelige alternativet hvor man får sentralisering av det meste og mangel på lokal styring. Det gis også uttrykk for at sterkere fagmiljøer vil ha liten effekt på tjenestetilbud og bosetting så lenge fagmiljøene er mange timer unna.

Blant enkelte av dem som er **positive** i Sømna, blir det pekt på at jo flere kommuner som er med, desto bedre er det. Det begrunnes med at småkommunene vil få økt innflytelse. Noen mener at dette er en naturlig enhet og man vil få en stor og slagkraftig region med evne til å bygge relasjoner. Man vil i større grad bli en maktfaktor i landsdelen, få mer ressurser til å drive næringsutvikling og bedre evne til å genere større utviklingsprosjekter.

I **Brønnøy** er det også en stor andel blant de som er **negative**, som mener dette alternativet blir for stort geografisk og at reiseavstandene blir for lange. Det blir vist til at dette alternativet sprenger rammene for en bo- og arbeidsmarkedsregion, at det blir for mange særinteresser, at tjenestetilbudet ikke blir likeverdig, at man får svekket politisk deltakelse og at man kan få sentralisering på bekostning av utkantene.

De som er **positive** viser til at størrelsen vi gi muligheter for bedre utviklingsarbeid og økt gjennomslagskraft i spørsmål som er viktige for regionen. Enkelte mener også at dette kan være et bra alternativ dersom det bidrar til å utløse bedre kommunikasjoner.

Negative effekter som blir trukket fram i **Vega**, er at dette er et alternativ som blir stort og tungrodd, at kommunene har ulike utfordringer og at det blir vanskelig å administrere. Det er frykt for omfattende sentralisering og at tjenestetilbudet i utkantene blir dårlig.

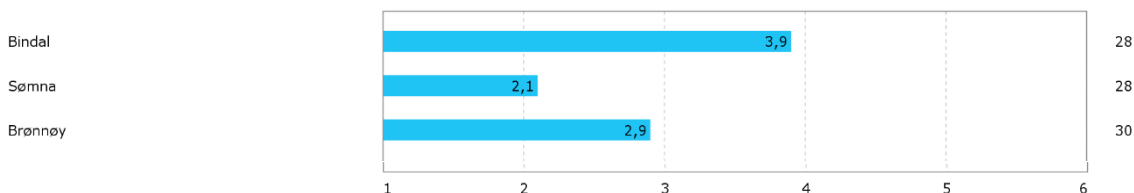
I Vega er imidlertid de gjennomsnittlige vurderingene samlet sett **positive** for dette alternativet. Flere mener at dette alternativet vil gi positive effekter fordi mange av kommunene har felles utfordringer og at man vil stå sterkere sammen – at man vil få mer slagkraft og innflytelse og at man kan styrke vekstkraften over tid. Det gis også uttrykk for at man vil bli en sterkere motvekt til Rana og at det kan bli lettere å få til bedre kommunikasjoner i regionen. Fra Vega er det også tilbakemeldinger om at de har mye til felles med øykommunene i nord, samtidig som enkelte også ser at kystkommunene og innlandskommunene har mye å tilføre hverandre. Det er også kommet innspill på at dette er kommunestrukturalternativ som kan stå fram som en flaggskip i kommunesammenslåingsprosessen.

Fra **Vevelstad** er også tilbakemeldingene at de **negative** effektene i størst grad er knyttet til store avstander. Videre nevnes liten tilhørighet til kommune i nord, svekket demokrati samt sentralisering og dårligere tilbud i kommunen.

Av **positive** effekter blir det vist til at det er dette alternativet som vil få størst innflytelse på viktige politiske saker. Noen ser det også som positivt at man vil få en bedre balanse mellom regionene, at Brønnøy alene ikke blir den dominante parten og at et slikt storalternativ vil bestå av flere kommuner med sammenfallende interesser.

4.6.5 Alternativ 5 – Bindal, Sømna og Brønnøy mot sør

Alternativ 5 består av Bindal, Sømna, Brønnøy, Vikna, Nærøy og Leka. Dette er altså en utvidelse av alternativ 2, hvor også Sømna og Brønnøy går sammen med Bindal mot Namdalskommunene i sør. Figur 65 viser at vurderingene i Bindal er svakt positive til dette alternativet, men ikke så positive som for alternativ 2. De gjennomsnittlige vurderingene i Brønnøy og Sømna ligger klart på den negative siden av skalaen, og vurderingene i Sømna er mer negative enn i Brønnøy.



Figur 65 Alternativ 5: Hvordan vil du vurdere en sammenslåing av Bindal, Sømna, Brønnøy, Vikna, Nærøy og Leka. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.

De **negative** effektene som trekkes fram i **Bindal** er at dette alternativet også vil gi en kommune med vanskelig geografi, store avstander og vanskelige kommunikasjoner. Det kommenteres at det er lite som binder kommunene sammen, at det er store kulturforskjeller og at det vil bli lokalisering utfordringer. Det er også noen som mener at Brønnøy vil bli en for dominerende part og at alternativet er urealistisk.

De som ser **positive** effekter viser til at Bindal samarbeider i ulike retninger i dag, at man vil bevare eksisterende nettverk både i nord og sør, at det er naturlige partnere og at Bindal i mindre grad vil bli en utkant med dette alternativet. Det er også kommentarer på at kommunene i dag har mange av de samme utfordringene, at man vil få en stor og bærekraftig kommune, at man kan utløse bedre kommunikasjonsordringer og at man kan stå sterkere i satsingen på turisme og oppdrettsvirksomhet. Enkelte mener at det også vil være en fordel om fylkesgrensa flyttes sørover i en slik konstellasjon.

Blant de tre kommunene er som nevnt **Sømna** som er mest **negative**. Flere tilbakemeldinger går på at man fortsatt vil være en Nordlandskommune, noe som blir sett som viktig for bl.a. å sikre tilskuddsordninger innen landbruket. Ellers er det også flere som er opptatt av det blir for stort, at avstandene er lange og at kommunikasjonene er dårlige. Det vises den forbindelse også til at dette ikke er noen naturlig bo- og arbeidsmarkedsregion, at man vil få sentralisering og at det vil være uheldig for lokaldemokratiet.

De som ser **positive** effekter er spesielt opptatt av næringslivets utviklingsmuligheter og at næringslivets arena retter seg sørover. Enkelte gir så måte uttrykk for at Sømna er en utkant i Nordland. Samtidig blir sett som en forutsetning at vilkårene for landbruket opprettholdes.

De i **Brønnøy** som mener at dette alternativet vil ha **negative** effekter, er opptatt av at dette er et alternativ som geografisk er stort i utstrekning og med få innbyggere, at det ikke er noen naturlig bo- og arbeidsmarkedsregion, at det ikke er noen naturlig samarbeidsregion og at de sørligste kommunene er orientert sørover. Det blir også kommentert at Brønnøy blir i utkanten og det vil være utfordringer på tvers av fylkesgrensene.

De som er **positive** mener dette er et håndterbart alternativ både når det gjelder geografi og innbyggertall, og at det vil være enklere å administrere enn Sør-Helgelandsalternativet. Enkelte hevder at det vil bedre muligheter når det gjelder helse- og sykehus tilbud. Flere er opptatt av utviklingsmulighetene for næringslivet som har sterke kontakter sørover. Det vises til at alle kystkommunene er med, og man har like kommuner med nærhet og sammenfallende utfordringer, noe som kan gi slagkraftig kystkommune med spennende utviklingsmuligheter.

4.6.6 Oppsummerende vurdering

Vi ser at tilbakemeldingen gjennom spørreundersøkelsen blant politikere, kommunale ledere og tillitsvalgte i kommunene i stor grad er sammenfallende med de tilbakemeldingene vi fikk gjennom intervjuene.

Ut fra tilbakemeldingene i kommunene er det alternativ 1 – Sør-Helgelandsalternativet – som får størst oppslutning. Det er imidlertid bare i Brønnøy at man vurderer effektene av dette som positive. Bindal, Sømna og Vevelstad vurderer effektene som svakt negative, mens tilbakemeldingene fra Vega er at dette vil ha svært negative konsekvenser. Mange av de negative effektene som trekkes fram, synes å ha sammenheng med skepsis til Brønnøy som regionsenter. Man er redd for ikke å bli hørt, at det blir en sentralisering og at mange av de tilbud man har i dag vil bli svekket eller forsvinne.

De negative effektene av storalternativene vurderes imidlertid som betydelig større i de fleste kommunene, med unntak av Vega. Her vurderes effektene som positive for det største alternativet, hvor både Bindal, HALD-kommunene og Vefsn, Grane og Hattfjelldal er med.

Mange av de negative effektene som trekkes fram i disse alternativene er at de er for store og u håndterlige, reiseavstandene for lange og kommunikasjonene for dårlige. Mange peker på at begge alternativene sprenger rammene for det som kan karakteriseres som en naturlig bo- og arbeidsmarkedsregion. Videre blir det hevdet at kommunene er for forskjellige, at det blir for mange særinteresser, at tjenestetilbudet ikke blir likeverdige, at man får svekket lokaldemokrati og at man kan få sentralisering på bekostning av utkantene. Enkelte frykter at dette vil ende med en kamp mellom regionsentrene og at resten blir glemt.

Det som vurderes som mulige positive effekter av storalternativene er knyttet til mulighetene for framtidig utviklingsarbeid, at man vil få en stor og slagkraftig kommunene som kan fungere som en maktfaktor i regionene, at man sammen kan stå sterkere i næringsarbeidet og det kan bli lettere å få utløst bedre kommunikasjoner. Spesielt i Vega, men også i Sømna, blir det sett som en fordel at mange kommuner er med. Dette fordi man da vil ha bedre forutsetninger for fremme småkommunenes interesser i en større kommune. Det blir også sett som en fordel at regionsentrene må forholde seg til hverandre og samhandle på en bedre måte i enn i dag.

Når det gjelder alternativene som går sørover mot Namdalskommunene, så er vurderingene i Bindal at begge disse alternativene vil gi positive effekter, men at effektene vil være mer positive for det alternativet der kun Bindal går sørover. I Bindal er også vurderingene av dette alternativet mer

positive enn vurderingene av alternativ 1, med Sør-Helgeland. Mange ser fordeler med å gå sørover pga. kortere avstander, ferjefri forbindelse og at kommunene samarbeider sørover på mange områder. Næringsliv og innbyggere har også fokus i stor grad rettet sørover når det gjelder handel og bruk av ulike tilbud. Sykehustilknytningen sørover blir sett som spesielt viktig.

Ut fra tilbakemeldingene fra kommunene, kan det virke som det er mest nærliggende at Bindal går sørover sammen med Namdalskommunene og at de øvrige kommunene går sammen i en Sør-Helgelandskommune. Dette er en løsning som synes å være mest fornuftig for å få konstellasjoner som samsvarer best med de områdene som framstår som naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner. Det er imidlertid frykt for betydelige negative konsekvenser i en del av kommunene, spesielt i Vega. Hva de konkrete konsekvensene vil være, vil også være avhengig av hvordan man politisk vil satse på utvikling av en eventuell ny kommunene. Dette er noe som best kan avklares gjennom utarbeidelse av en intensjonsavtale for en eventuell sammenslåing basert på politiske forhandlinger og prosesser. Denne avtalen vil da utgjøre det viktigste dokumentet som grunnlag for å ta stilling til en sammenslåing eller ikke.

5. Innbyggerundersøkelse

5.1 Bakgrunn og formål

Som del av utredningsarbeidet er det gjennomført en innbyggerundersøkelse som omfattet alle innbyggere som er 18 og eldre. Målet har vært å få bedre oversikt over hvordan innbyggerne i de fem Sør-Helgelandskommunene vurderer status og utfordringer i dagens kommuner, og hvordan de ser på aktuelle kommunestrukturalternativer i en tidlig fase av prosessen. Det er spesifikt stilt spørsmål om:

- ◆ Kommunens innsats på ulike områder
- ◆ Tilhørighet til ulike geografiske områder
- ◆ Behovet for sammenslåing generelt sett i Norge
- ◆ Effekter av en sammenslåing av egen kommune i forhold til ulike mål for framtidig utvikling
- ◆ Preferanser for aktuelle sammenslåingsalternativer

Telemarksforskning har hatt ansvar for utforming av undersøkelsen og gjennomføring av analyser, mens Norstat har hatt ansvar for datainnsamling. Totalt er det gjennomført intervjuer med 833 personer i de fem kommunene. Datainnsamlingen ble foretatt i løpet av siste halvdel av mai 2015. Nærmere beskrivelse av metodikk for gjennomføring av undersøkelsen er gitt i kap. 1.8

5.2 Resultater fra undersøkelsen

5.2.1 Vurdering av kommunens innsats på ulike områder

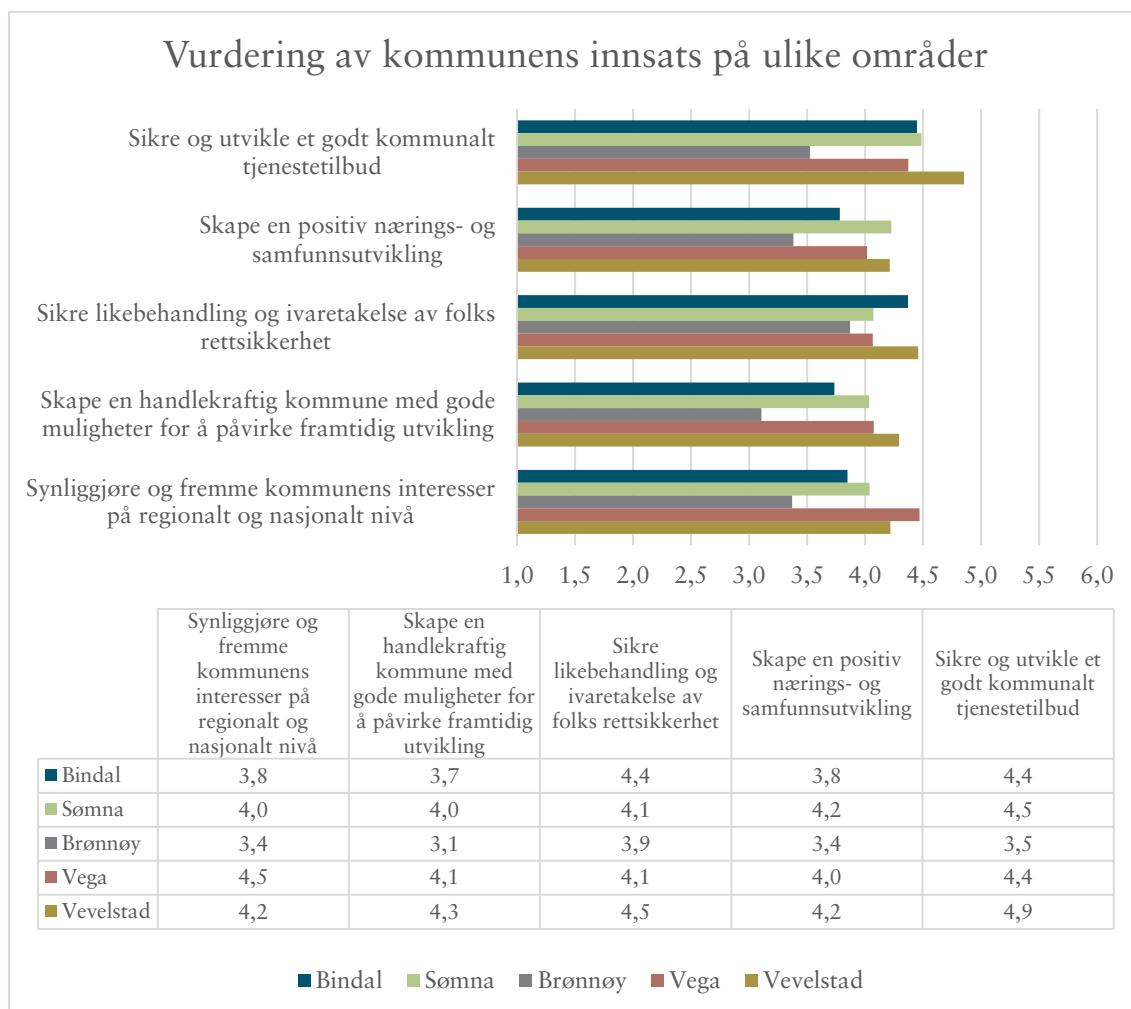
I hvilken grad innbyggerne er tilfreds med hvordan kommunen de bor i løser sine oppgaver, kan ha betydning for hvordan de vurderer behov for, og mulige effekter av en eventuell kommunesammenslåing. Innledningsvis ble innbyggerne derfor bedt om å vurdere kommunens innsats på viktige hovedområder som kommunene har ansvar for (jf. Figur 66). Vurderingene ble foretatt på en skala fra 1-6, der 1 = svært misfornøyd og 6 = svært fornøyd. Figuren viser gjennomsnittsvurderinger, der en vurdering på 3,5 ligger midt på skalaen. Når det gjelder vurderingene av kommunens innsats for å sikre og utvikle et godt tjenestetilbud varierer vurderingene for Bindal, Sømna og Vega mellom 4,4-4,5. Vevelstad skiller seg ut med noe bedre vurderinger med et gjennomsnitt på 4,9. Brønnøy har de laveste vurderingene med et gjennomsnitt på 3,5. Ellers synes vurderingene å være noe svakere når det gjelder å:

- Skape en positiv nærings- og samfunnsutvikling
- Sikre likebehandling og i varetagelse av folks rettsikkerhet
- Skape en handlekraftig kommune med gode muligheter for å påvirke framtidig utvikling
- Synliggjøre og fremme kommunenes interesser på regionalt og nasjonalt nivå

Et mønster som går igjen, er at innbyggerne i Brønnøy jevnt over har de mest negative vurderingene mens Vevelstad stor sett har de mest positive. Blant de øvrige kommunene er det små forskjeller i vurderingene. Hovedtyngdene av det gjennomsnittlige vurderingene ligger svakt på den

positive siden av skalaen. Brønnøy er den eneste kommunen som har enkelte vurderinger på den negative siden.

Når det gjelder å skape en positiv nærings- og samfunnsutvikling, er innbyggerne stort sett mindre fornøyd med det enn med kommunenes innsats i forhold til tjenestetilbudet. Sømna og Vevelstad har de beste gjennomsnittlige vurderingene med 4,2. Vider følger Vega med 4,0, Bindal med 3,8 og Brønnøy med 3,4. Brønnøy er slik sett den eneste kommunen hvor vurderingene havner på den negative siden av skalaen. Generelt sett gir vurderingene uttrykk for at innbyggerne er mer fornøyd enn misfornøyd med kommunens innsats, men alle kommunene har forbedringsmuligheter på de fleste områder. Området med størst forbedringsmuligheter er kanskje å skape en mer handlekraftig kommune med gode muligheter for å påvirke framtidig utvikling.

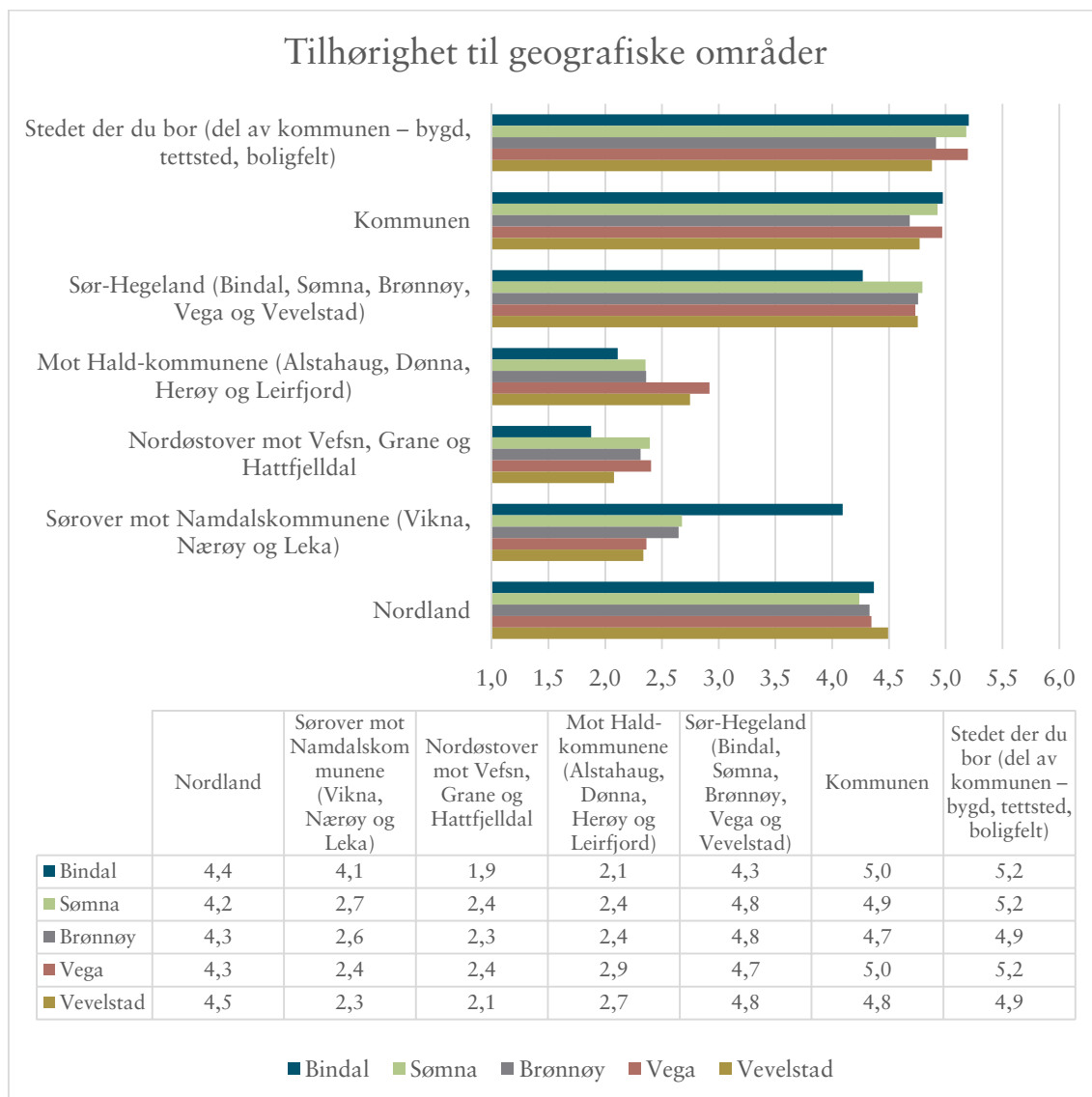


Figur 66 Vurdering av kommunens innsats på ulike områder der 1 = svært misfornøyd og 6 = svært fornøyd. Gjennomsnitt.

5.2.2 Tilhørighet

Folks tilhørighet til ulike geografiske områder, vil naturligvis ha betydning for hvilke kommune-strukturalternativer som oppleves som mest aktuelle. Figur 67 viser at innbyggernes tilhørighet til

ulike geografiske områder varierer. Vurderingene er gjort på en skala fra 1-6, der 1 = ingen tilhørighet og 6 = svært stor tilhørighet.



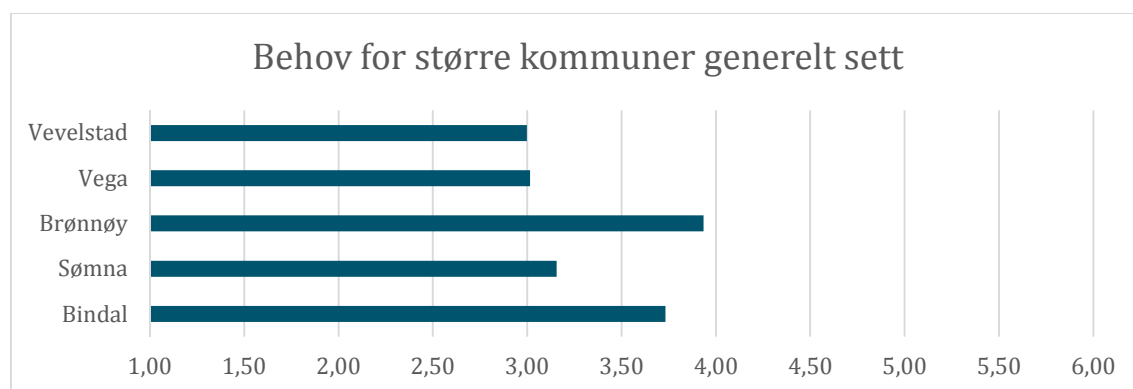
Figur 67 Vurdering av tilhørighet til ulike geografisk områder. 1 = ingen tilhørighet og 6 = svært stor tilhørighet.

Vi ser at innbyggernes tilhørighet til stedet der de bor er størst, og vurderingene varierer her fra 4,9-5,2. Dette er sammenfallende med resultatene fra en rekke andre undersøkelser i andre deler av landet. Samtidig ser vi også at tilhørigheten både til kommunen og Sør-Hegeland som helhet, er relativt høy i alle kommunene. Bindal skiller seg ut med noe lavere tilhørighet til Sør-Hegeland. Videre ser vi at tilhørigheten mot HALD-kommunene og nordøstover mot Vefsn, Grane og Hattfjelldal er relativt lav. Bindal har også lavest tilhørighet mot disse kommune. Bindal har derimot klart større tilhørighet sørover mot Namdalskommunene sammenlignet med de andre Sør-Hegelandskommunene. Det er verdt å merke seg at innbyggerne i Bindal samlet sett har omtrent like stor tilhørighet mot Namdalskommunene som mot Sør-Hegelandskommunene. Dette er ikke uanturlig siden reiseavstandene er kortere sørover. Som vi tidligere har sett er det også en del pendling og interkommunalt samarbeid mellom Bindal og Namdalskommunene. Fra Bindal er det faktisk

noe større utpendling mot Namdalskommunene enn mot de andre Sør-Helgelandskommunene. Samtidig er det interessant å merke seg at tilknytningen til Nordland synes å være relativt lik for alle kommunene. Her skiller ikke innbyggerne i Bindal seg fra de andre kommunene. Selv om tilknytningen sørover mot Namdals-kommunene er betydelig større i Bindal, er altså tilhørigheten til Nordland den samme som for de andre Sør-Helgelandskommunene. Dette samsvarer også med opplysninger som kom fram gjennom intervjuer i Bindal: «*Vi føler oss som nordlendinger, men tilknytningen sørover er ganske stor i mange sammenhenger*»

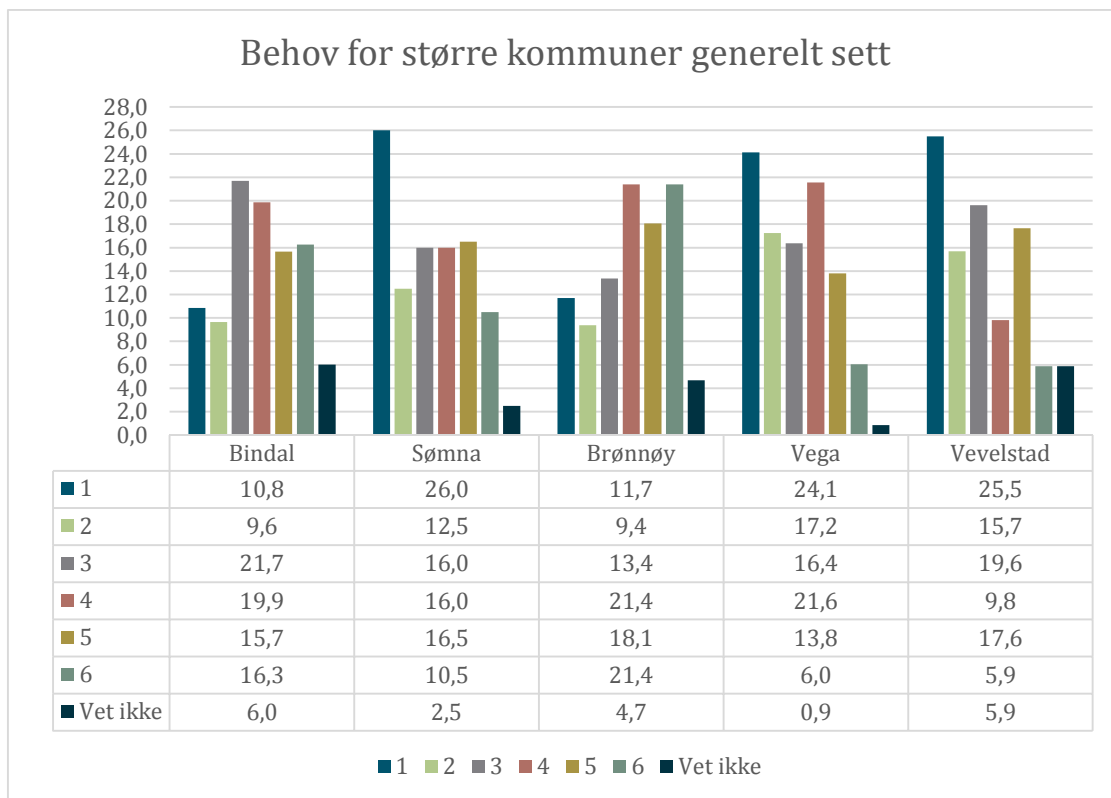
5.3 Behov for større kommuner

Hvordan folk ser på behovet for kommunesammenslåing mer generelt, kan også ha betydning for vurderinger av behovet for sammenslåing av egen kommune. Innbyggernes vurderinger av dette er vist i Figur 68 og Figur 69. Figurene viser at det er innbyggere i Brønnøy og Bindal som generelt sett mener det er størst behov færre og større kommuner for å kunne håndtere framtidige utfordringer som kommunene står overfor på en best mulig måte.



Figur 68 Norge har i dag 428 kommuner. I hvilken grad mener du det generelt sett er behov for færre og større kommuner for å kunne håndtere framtidige utfordringer som kommunene står overfor på en best mulig måte? 1 = ikke i det hele tatt og 6 = i stor grad. Gjennomsnitt.

I Sømna, Vega og Vevelstad vurderes behovet som mindre. Figur 69 viser at det i disse kommunene er mellom 24 og 26 prosent av innbyggerne som mener at det generelt sett ikke er behov for færre og større kommuner i de hele tatt. Dette viser at det generelt sett er en betydelig skepsis til kommunesammenslåing i disse kommunene. Gjennom intervjuene og spørreundersøkelsen til politikere, administrative ledere og tillitsvalgte, ble det pekt at det gjennom en eventuell kommunesammenslåing var stor frykt for økt sentralisering og fraflytting i flere av kommunene, og dette sannsynligvis viktigste årsaken til skepsisen. Sømna og Brønnøy har også vært igjennom en kommunedeling etter at kommune ble slått sammen i forbindelse med kommunereformen på 60-tallet. Kommunedelingen ble foretatt i 1977, men mange har fremdeles disse prosessene «friskt i minne».



Figur 69 Norge har i dag 428 kommuner. I hvilken grad mener du det generelt sett er behov for færre og større kommuner for å kunne håndtere framtidige utfordringer som kommunene står overfor på en best mulig måte? 1 = ikke i det hele tatt og 6 = i stor grad. Prosent.

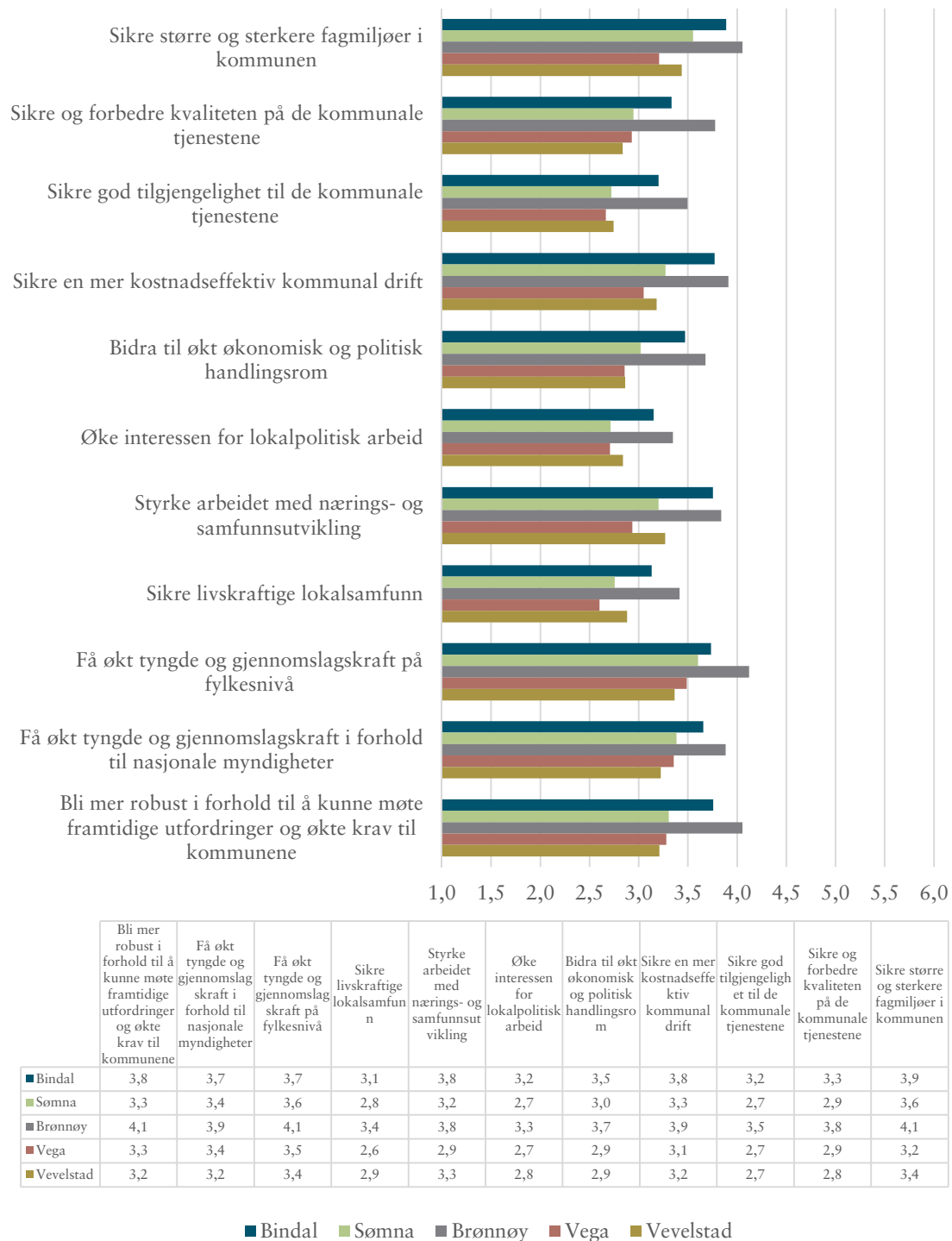
5.4 Vurdering av effekter av en mulig sammenslåing

En kommunesammenslåing kan ha både positive og negative effekter på ulike områder. I den forbindelse ble innbyggerne bedt om å vurdere i hvilken grad de ser for seg at en sammenslåing av egen bostedskommune med andre kommuner kan ha negative eller positive effekter i forhold til ulike mål for framtidig utvikling (jf. Figur 70). Vurderingene ble foretatt på en skala fra 1-6, der 1 = svært negative effekter og 6 = svært positive effekter.

De gjennomsnittlige vurderingene tyder på at innbyggerne i Sømna, Vega og Vevelstad mener at sammenslåing av en egen bostedskommune med andre kommuner vil gi svakt negative effekter på de fleste av de mål som er skissert for framtidig utvikling. Brønnøy og Bindal er jevnt over mer positive i sine vurderinger, og ligger på positive siden av skalaen i vurderingene av flertall av målene. Områder hvor man ser for seg mest positive effekter av en kommunesammenslåing er som følger:

- Sikre større og sterkere fagmiljøer i kommunen
- Få økt tyngde og gjennomslagskraft på fylkesnivå
- Få økt tyngde og gjennomslagskraft i forhold til nasjonale myndigheter
- Bli mer robust i forhold til å kunne møte framtidige utfordringer og økte krav til kommunene

Vurdering av effekter av sammenslåing på mål for framtidig utvikling



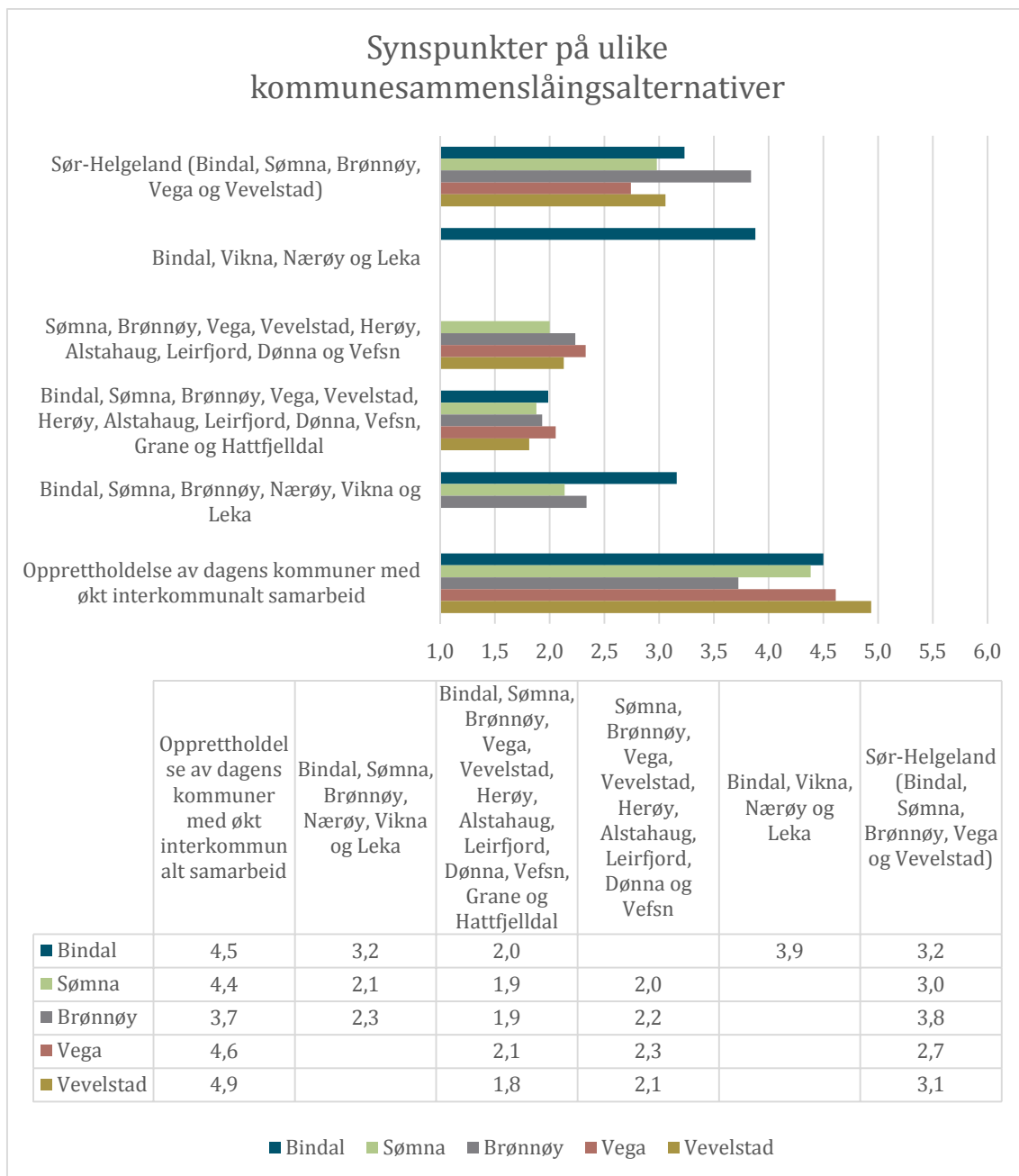
Figur 70 I hvilken grad ser du for deg at en sammenslåing av din bostedskommune med andre kommuner kan ha negative eller positive effekter i forhold til følgende mål? (Du kan svare på en skala fra 1-6, der 1 = svært negative effekter og 6 = svært positive effekter). Gjennomsnitt.

Innbyggerne i Brønnøy og Bindal mener også at det vil være positive effekter med tanke på å sikre en mer kostnadseffektiv drift, få økt økonomisk og politisk handlingsrom og styrke arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling. Det er jevnt over frykt for at en sammenslåing vil gi noe negative effekter når det gjelder å sikre god tilgjengelighet til det kommunale tjenestene, øke interessen for lokalpolitisk arbeid og sikre livskraftige lokalsamfunn. Det er naturlig å tenke seg at god tilgjengelighet til tjenestene og utvikling av livskraftige lokalsamfunn som noe som innbyggerne vektlegger sterkt når de skal ta stilling til kommunesammenslåing eller ikke. Dersom man går videre i en sammenslåingsprosess, er det derfor viktig å være tydelig hvilke utfordringer kommunene står overfor i framtida og hva man konkret ønsker å oppnå med en kommunesammenslåing. Erfaringsmessig vil usikkerhet om hva en kommunesammenslåing vil innebære for lokalisering av tjenester og utvikling av eget nærmiljø, medføre betydelig skepsis til en eventuell sammenslåing (Brandtzæg 2006).

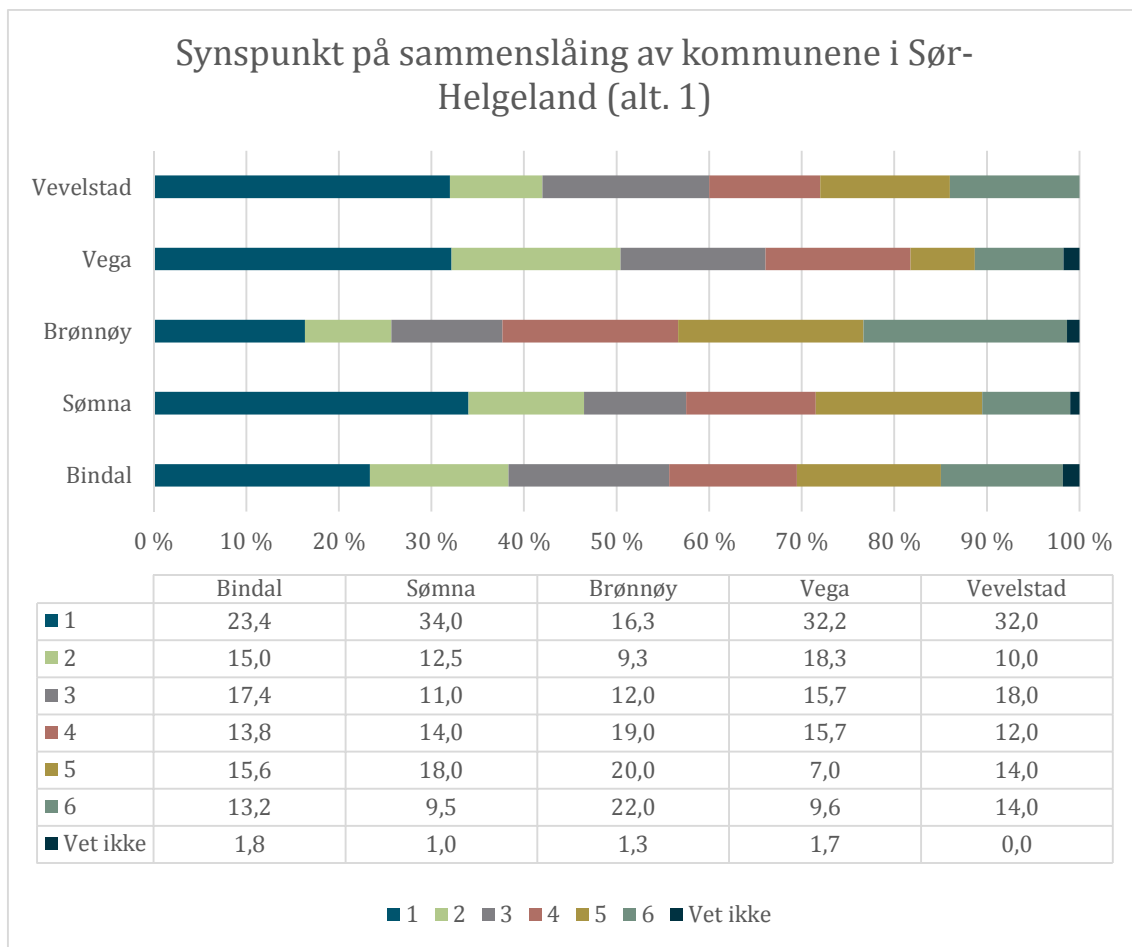
5.5 Synspunkter på ulike sammenslåingsalternativer

Figur 71 viser hvordan innbyggerne i Sør-Helglandskommune stiller seg til ulike kommunestrukturalternativer. Umiddelbart ser vi at innbyggerne i stor grad er negativ til de to storkommunalternativene hvor Sør-Helglandskommunene går mot HALD-kommunene og mot Vefsn, Grane og Hattfjelldal.

Innbyggerne er betydelig mer positive til alternativet hvor de fem Sør-Helglandskommunene går sammen, men også her ligger et flertall av innbyggerne både i Bindal, Sømna, Vega og Vevelstad på den negative siden av skalaen. Det er bare Brønnøy som har vurderinger på den positive siden av skalaen med et gjennomsnitt på 3,8. Figur 72 gir en mer detaljert oversikt over svarfordeling for vurderingen av alternativet hvor de fem Sør-Helglandskommunene inngår. I forhold til vurderingskalaen, som går fra 1-6, er det både i Vevelstad, Vega og Sømna en relativt stor andel som har svart 1, dvs. at de er svært negative. Svarene er ellers relativt jevnt fordelt på de øvrige kategoriene på skalaen. I Brønnøy, hvor innbyggerne er mest positive til en sammenslåing, er det 61 prosent som krysser av på den positive siden av skalaen. Tilsvarende andel i Vevelstad, hvor innbyggerne synes å være mest negative, ligger på 32,3.



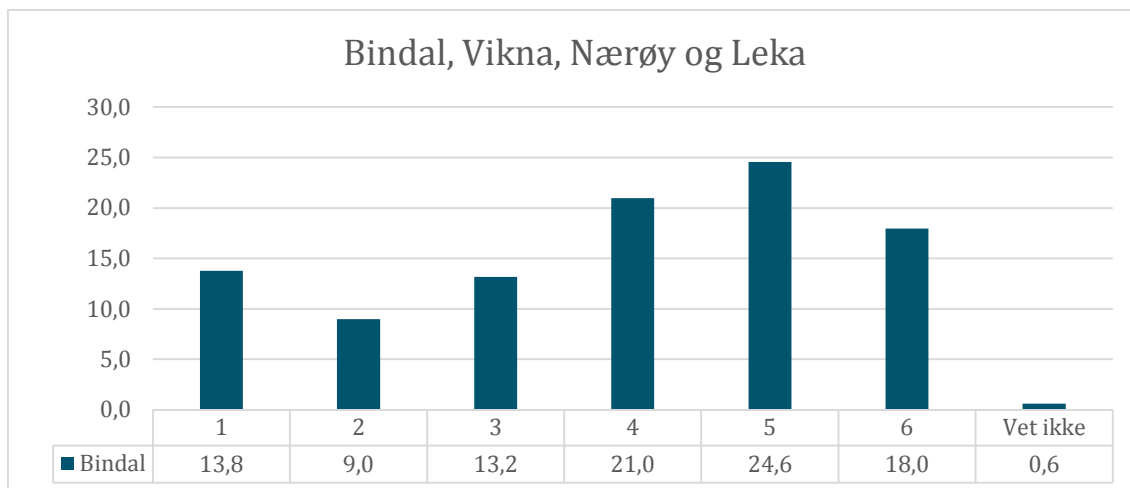
Figur 71 Hvordan stiller du deg til følgende kommunesammenslåingsalternativer? 1 = svært negativ og 6 = svært positiv. Gjennomsnitt.



Figur 72 Hvordan stiller du deg til følgende kommunesammenslåingsalternativer? 1 = svært negativ og 6 = svært positiv. Prosent.

Det er også to alternativer som går sørover mot Namdalskommunene. Det ene omfatter Bindal, Vikna, Nærøy og Leka mens det andre også inkluderer Sømna og Brønnøy. Figur 71 viser at de gjennomsnittlige vurderingene blant innbyggerne i Bindal ligger på 3,9, noe indikerer at det klart flertall er positive. Figur 73 viser at hele 63,6 prosent stiller seg positive til dette alternativet. Det er klart flertall i alle kommunene, spesielt i Brønnøy og Sømna, som er negative til det andre Namdalsalternativet hvor disse kommunene også er med.

I alle kommunene er det flertall som ønsker å opprettholde dagens kommuner og med økt interkommunalt samarbeid. I Brønnøy det imidlertid et enda større flertall for sammenslåing av Sør-Helgelandskommunene. I Bindal er det et flertall som er positive til sammenslåing med Nærøy, Vikna og Leka, men et enda større flertall som er positive til opprettholdelse av dagens kommuner med økt interkommunalt samarbeid.

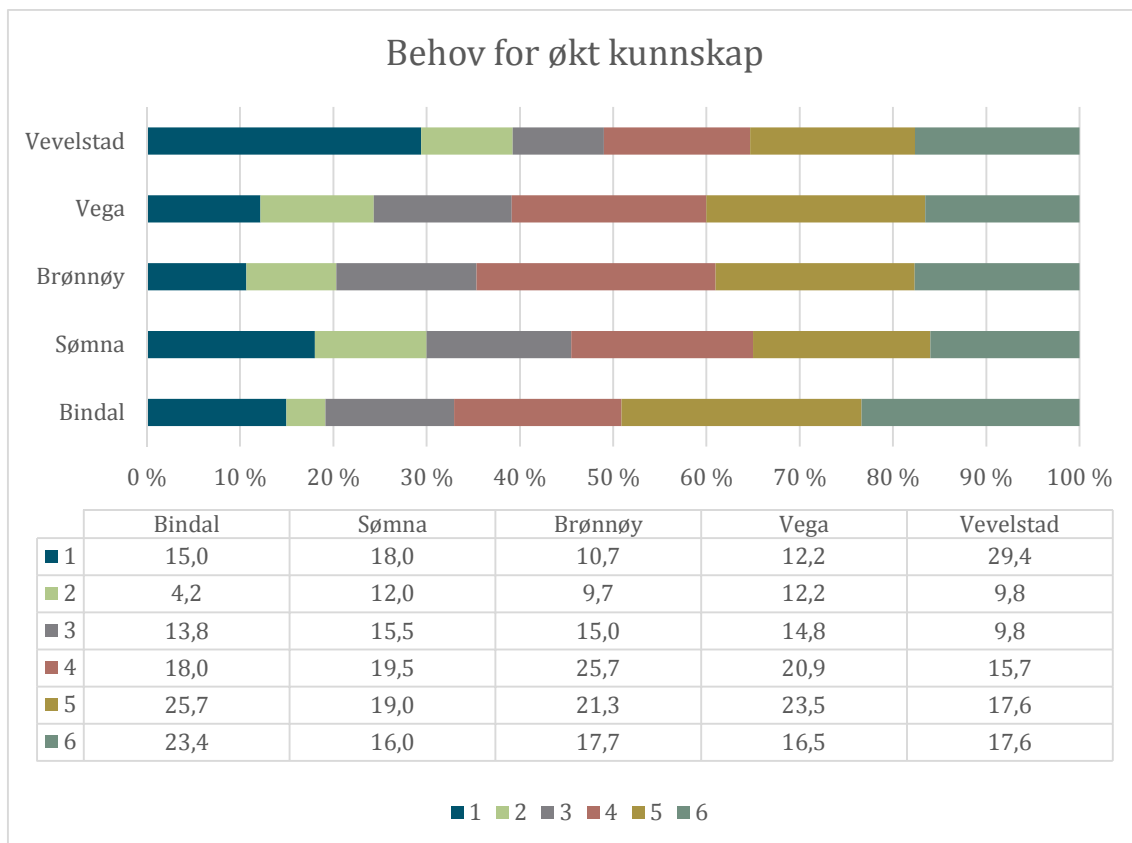


Figur 73 Hvordan stiller du deg til følgende kommunesammenslåingsalternativer? Bindal, Vikna, Nærøy og Leka. Prosent.

5.6 Behov for økt kunnskap

Å ta stilling til hva slags kommunestruktur som er hensiktsmessig for framtida, er en krevende oppgave, og det forutsetter kunnskaper om et bredt spekter av kommunale oppgaver, samfunnsmessige utviklingstrekk og -drivkrefter samt hvilke muligheter og utfordringer kommunene står overfor i framtida. I den forbindelse har vi også stilt innbyggerne spørsmål om i hvilken grad de føler at de har behov for økt kunnskap før de tar endelig stilling til hva som er aktuelt alternativ for sin egen kommune. Innbyggerne har svart på en skala fra 1-6 der 1 = i svært liten grad og 6 = svært stor grad. Andelen som har svart 4,5 eller 6 varierer fra 51-67 prosent mellom kommunene (jf. Figur 74). Dette viser at behovet for bedre kunnskap er stort. Undersøkelsen er gjennomført i mai 2015, på et tidspunkt hvor det foreløpig var begrenset med informasjon om aktuelle kommunestrukturalternativer.

Gjennom utredningsarbeidet kan vi i første rekke si noen om hvilke rammevilkår som aktuelle sammenslåingsalternativer vil få, utviklingstrekk, utfordringer, muligheter og mulige fordeler og ulemper ved ulike alternativer. Utredningen kan ikke si noen om hvordan en ny kommune vil håndtere det handlings- og mulighetsrommet som en ny kommune eventuelt vil få. Hva man konkret ønsker å oppnå med en kommunesammenslåing må klarlegges gjennom utarbeidelse av en intensjonsavtale for den aktuelle sammenslåingskonstellasjon. En intensjonsavtale er således viktig for å gi mer konkret svar på spørsmål som innbyggerne er opptatt av som grunnlag for å ta stilling til en sammenslåing eller ikke. Utarbeidelse av en intensjonsavtale er en politisk prosess.



Figur 74 I hvilken grad føler du ha at du har behov for økt kunnskap før du tar endelig stilling til hva som er aktuelt alternativ for din kommune? 1 = i svært liten grad og 6 = svært stor grad. Gjennomsnitt.

5.7 Oppsummerende vurdering

Innbyggerne i de fem Sør-Helgelandskommunene synes å være mer fornøyd enn misfornøyd med hvordan kommunene ivaretar sine oppgaver, men alle kommunene har forbedringsmuligheter på de fleste områder. Innbyggerne synes å være mest fornøyd med kommunenes innsats for å sikre og utvikle det kommunale tjenestetilbudet, men er minst fornøyd med innsatsen for å skape en positiv nærings- og samfunnsutvikling og for å skape en handlekraftig kommune med gode muligheter for å påvirke framtidig utvikling. Innbyggerne i Brønnøy er jevnt over noe mindre fornøyd med kommunens innsats enn de innbyggerne i de andre kommunene. Innbyggerne i Vevelstad er mest med fornøyd med kommunens innsats på ulike områder.

Når det gjelder tilhørighet til geografiske områder, har innbyggerne størst tilhørighet til stedet der bor, deretter til kommunen, Sør-Helgeland og Nordland. Tilhørigheten i retning HALD og Vefsn, Grane og Hattfjelldal er lav. Bindal skiller seg ut med noe lavere tilhørighet til Sør-Helgeland sammenlignet med de andre kommunene, mens tilhørigheten sørover mot Namdal er betydelig enn for de andre kommune. Det siste er ikke unaturlig ut fra pendlingsmønster, kortere reiseavstander og bruk av offentlige tjenester og andre tilbud i retning av Namdalskommunene.

Innbyggerne vurderer ikke behovet for sammenslåing generelt sett som spesielt stort. I Vega, Vevelstad og Sømna er det rundt 25 prosent som mener at det generelt sett ikke er behov for kom-

mune-sammenslåinger i det hele tatt. Innbyggerne i Brønnøy og Sømna mener at behovet for kommunesammenslåinger generelt sett er større sammenlignet med innbyggerne i de andre kommunene.

Innbyggerne i Sømna, Vega og Vevelstad mener at en sammenslåing av egen bostedskommune med andre kommuner vil gi svakt negative effekter på de fleste av de mål som er skissert for framtidig utvikling. Brønnøy og Bindal er jevnt over mer positive i sine vurderinger, og ligger på den positive siden av skalaen i vurderingene av flertall av målene. Effektene av en sammenslåing vurderes å være best når det gjelder å styrke fagmiljøene, få økt tyngde og gjennomslagskraft på regionalt og nasjonalt nivå og bli mer robust i forhold til å kunne møte framtidige utfordringer og krav til kommunene. Innbyggerne i Brønnøy og Bindal mener også at det vil være positive effekter med tanke på å sikre en mer kostnadseffektiv drift, få økt økonomisk og politisk handlingsrom og styrke arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling. Det er jevnt over frykt for at en sammenslåing vil gi noe negative effekter når det gjelder å sikre god tilgjengelighet til det kommunale tjenestene, øke interessen for lokalpolitisk arbeid og sikre livskraftige lokalsamfunn.

Når det gjelder vurderingene av aktuelle strukturalternativer, er innbyggerne klart negative til de største alternativene mot HALD og Vefsn, Grane og Hattfjelldal. Innbyggerne i Bindal, Sømna, Vega og Vevelstad er også svakt negative til Sør-Helgelandsalternativet, mens de gjennomsnittlige vurderingene i Brønnøy ligger på den positive siden. Innbyggerne i Bindal er positive til å slå seg sammen med Vikna, Nærøy og Leka. Innbyggerne i Brønnøy og Sømna er skeptiske til å gå inn i et slikt alternativ. Med unntak av Brønnøy er alle kommunene mer positive til å opprettholde dagens kommuner, supplert med økt interkommunal samarbeid. Når det gjelder preferanser for de ulike alternativene, samsvarer innbyggernes vurderinger relativt godt med vurderingene som kom fram gjennom spørreundersøkelsen til politikere, administrative ledere og tillitsvalgte i kommunene.

Innbyggernes vurderinger er gjort i en tidlig fase uten at vesentlig informasjon om muligheter og konsekvenser av ulike alternativer har vært kjent. Et klart flertall av respondentene gir uttrykk for stort behov for et bedre kunnskapsgrunnlag før de tar stilling til hva som er aktuelle alternativ for sin egen kommune. En intensjonsavtale kan bidra til å avklare mange av de konkrete spørsmålene som innbyggerne er opptatt av.

6. Fordeler og ulemper ved ulike sammenslåingsalternativer

Med utgangspunkt i ekspertutvalgets kriterier vil vi her foreta en sammenfattende vurdering av fordeler og ulemper knyttet til de ulike sammenslåingsalternativene. Ekspertutvalgets kriterier er nærmere omtalt i kap. 1.2.2.

6.1 Alternativ 1 – Sør-Helgeland

Tema	Fordeler	Ulemper
Økonomi	De økonomiske effektberegningene viser at dette alternativet samlet sett synes å komme best ut dersom vi ser på endringer i prosent av brutto driftsinntekter. Alternativet vil få en økning i rammetilskuddet på 25,4 mill kr det første 15 årene etter en kommunesammenslåing. Dette utgjør en økning i brutto driftsinntekter på 2,2 prosent. Videre vil dette alternativet få 55 mill kr i engangsstøtte og reformstøtte og 1,08 mill kr i økte konsesjonskraftsinntekter. Det vil være et effektiviseringspotensial på administrasjon tilsvarende ca. 27 mill kr dersom utgiftene kommer på nivå med kommuner på sammenlignbar størrelse.	Inntektsforskjellene mellom kommune er store, noe som kan føre til harmoniseringsutfordringer knyttet til tjenestene. Dette er en kjent problemstilling fra andre deler av landet der f.eks. er aktuelt at kraftkommuner slår seg sammen med nabokommuner som ikke har de samme inntektene. For å avdempe mulige negative effekter av dette kan være en løsning at deler av kraftinntektene som den nye kommunen vil få, avsettes til fond som har til formål å fremme utviklingsarbeid i bestemte geografiske områder. Dette er noe som eventuelt må avklares gjennom forhandlinger om utforming av den nye kommunen. Kommunen vil bli relativt stor arealmessig. Effektiviseringsgevinster på tjenester hvor nærhet til innbyggerne er viktig, vil derfor være begrenset. Når inndelingstilskuddet er trappet ned etter 20 år, vil rammetilskuddet for den nye kommunen være 47,8 mill kr lavere enn i dag. Dette forutsetter vilkårene i inntektssystemet videreføres som dag.
Tjenester	Alternativ 1 omfatter fem kommuner som til sammen utgjør litt over 13 000 innbyggere. Mange av kommunene er små og sårbare og vil profittere på å få større og sterkere fagmiljøer på flere områder, spesielt spesialiserte tjenesteområder. Det	Enkelte spesialiserte tjenester kan bli slått sammen og levert på færre steder enn i dag. Behovet for dette vil være avhengig av hva som kreves av fagmiljøer for å levere gode og effektive tjenester.

	kan bli lettere å rekruttere fagkompetanse og drive utviklingsarbeid på ulike tjenestoområder. Kravene til kapasitet og kompetanse har økt betydelig de siste 10-årene, og det er ingen ting som tilsier at ikke disse kravene også vil øke i framtida. Kommunene vil hver for seg også ha vanskeligheter med å ta på seg nye oppgaver uten at dette blir håndtert gjennom interkommunalt samarbeid. Ved en sammenslåing vil altså den nye kommunen som helhet bli bedre i stand til å levere spesialiserte tjenester til sine innbyggere. På grunn av store avstander vil det være behov for å sikre og videreutvikle basistjenester som skole, barnehage, hjemmetjenester og sykehjemstjenester der folk bor. Pga. avstander vil det også være viktig å ha et desentralisert tilbud som sikre beredskapshensyn i kommunene.	Enkelte kommuner har en kostbar tjenestestruktur i dag, og endringer av tjenestestrukturen kan derfor bli aktuelt i noen av kommunene uavhengig av en kommunesammenslåing eller ikke. Kommunen blir relativt stor geografisk og avstander og kommunikasjoner kan være krevende. Dette kan også skape utfordringer knyttet til organisering og tilrettelegging av tjenestetilbudet. Felles organisering av tjenestene trenger ikke nødvendigvis innebære at en tjeneste kun leveres ett sted. Felles organisering kan gi muligheter mer fleksibel utnyttelse av kompetanse på tvers av dagens kommunegrenser, og det kan være aktuelt med kontordager i ulike deler av den nye kommunen for å sikre større nærhet til innbyggerne. Ved tidligere sammenslåinger har det f.eks. blitt etablert servicekontor i gamle kommunesentra.
Samfunnsutvikling	Sør-Helgeland er en samarbeidsregion hvor innbyggerne har felles interesser og tilhørighet. Når det gjelder kommunenes rolle som samfunnsutvikler, kan en større kommune med sterke fagmiljøer knyttet til samfunns- og næringsutvikling gi mer forutsigbare rammer for næringslivet, og kommunen vil kunne forbedre sine forutsetninger for å utvikle og spille en aktiv samhandlingspart i en innovasjonsregion. Mange ser muligheter for at større kommunene kan legge bedre til rette for utvikling både når det gjelder oljevirksomhet, oppdrett/havbruk, landbruk og turisme og reiseliv. Ressursgrunnlaget for disse næringene er stedege og kan ikke sentraliseres. Forutsetningene for utvikling markedsføring og profilering av Sør-Helgeland som region kan styrkes. Dette forutsetter en	Kommunene har noe ulike utfordringer når det gjelder samfunnsutviklingen. Enkelte kommuner har større utfordringer enn andre når det gjelder å legge til rette for næringsutvikling, nye arbeidsplasser og øke attraktiviteten for tilflytting og bosetting. For at det skal være attraktivt for en kommunesammenslåing for de minste kommunene, må man synliggjøre hvordan man skal jobbe med en balansert utvikling av regionsenteret og omlandskommunene.

	helhetlig og omforent utviklingsstrategi hvor regionsenter og omland utvikler seg i felleskap. Positiv utvikling et regionsenter vil også være avhengig av et aktivt og levende omland. Små kommuner vil hver for seg ha utfordringer med å håndtere svingninger i arbeidsplasser og folketall. En større kommune vil være mindre sårbar for slike svingninger. Som en kommune kan man flytte fokuset fra intern konkurranse mellom kommune til felles innsats i konkurranse med andre regioner.	
Demo-krati	En sammenslått kommune kan gi muligheter for en mer helhetlig politisk styring og utvikling på Sør-Helgeland som helhet. Det kan bli mer attraktivt og spennende å engasjere seg som lokalpolitiker Når det gjelder interkommunalt samarbeid, vil en mulig ny kommune selv kunne håndtere flere oppgaver som i dag utføres som interkommunale samarbeid. I en sammenslått kommune kan dagens interkommunale samarbeid tilbakeføres ordinære kommunale tjenester. Det vil gi muligheter for en mer helhetlig og lokalpolitisk styring av disse. De folkevalgte i store kommuner er mer fornøyde med rollen enn det folkevalgte i mellomstore kommuner er, noe som kan ha en positiv effekt på rekrutteringen. En mulig ny kommune kan gi bedre rammevilkår og betingelser for utøvelsen av den politiske virksomheten. En større kommune kan gi økt tyngde og slagkraft ovenfor regionale og statlige myndigheter. Hvilke oppgaver staten overfører til kommunene, vil også kunne ha betydning for om en ny kommune vil styrke lokaldemokratiet.	En kommunesammenslåing vil gi færre folkevalgte per innbygger og lavere politisk representasjon. Dette kan føre til større avstand mellom innbyggere og politikere. Maktforskyving og ulike utfordringer når det gjelder framtidig utvikling kan skape konflikter, og det kan oppstå bygdelister. Det vil sannsynligvis være behov for å bruke mer ressurser på organisering, tilrettelegging og gjennomføring av gode lokalpolitiske arenaer for involvering av innbyggere. Dette kan gi vel så positive effekter sammenlignet med om man kun øker antall medlemmer i kommunestyret.

6.2 Alternativ 2 – Bindal mot sør

Tema	Fordeler	Ulemper
Økonomi	De økonomiske effektberegningene viser at alternativ 2 kommer noe svakere ut dersom vi ser på endringer i prosent av brutto driftsinntekter. Alternativet vil få en økning i rammetilskuddet på 6,8 mill kr det første 15 årene etter en kommunesammenslåing. I prosent av brutto driftsinntekter er dette noe lavere enn for alternativ 1. Videre vil alternativ 2 få 45 mill kr i engangsstøtte og reformstøtte og 1,08 mill kr i økte konsesjonskraftsinntekter. Det vil være et effektiviseringspotensial på administrasjon tilsvarende ca. 30-35 mill kr dersom utgiftene kommer på nivå med kommuner på sammenlignbar størrelse, dvs. noe høyere enn for alternativ 1.	Inntektsforskjellene mellom kommune er store, noe som kan føre til harmoniseringsutfordringer knyttet til tjenestene. Kommunen vil bli relativt stor arealmessig. Effektiviseringsgevinster på tjenester hvor nærhet til innbyggerne er viktig, vil derfor være begrenset. Når inndelingstilskuddet er trappet ned etter 20 år, vil rammetilskuddet for den nye kommune være 42,7 mill kr lavere enn i dag. Dette forutsetter at vilkårene i inntektssystemet videreføres som dag.
Tjenester	Alternativ 2 omfatter fire kommuner som til sammen utgjør 11 500 innbyggere. Vikna og Nærøy, som er omtrent like store kommune, omfatter godt over 80 prosent av innbyggerne i dette alternativet. De fire kommunene er også små og sårbare og vil profitere på å få større og sterkere fagmiljøer på flere områder, spesielt spesialiserte tjenesteområder. Kommunene vil hver for seg også ha vanskeligheter med å ta på seg nye oppgaver uten at dette blir håndtert gjennom interkommunalt samarbeid. Bindal peker spesielt på at det er krevende å drive utviklingsarbeid på ulike tjenesteområder. Ved en sammenslåing vil den nye kommunen som helhet bli bedre i stand til å levere spesialiserte tjenester til sine innbyggere. For Bindal er det en fordel at disse kommunene samarbeider på viktige områder fra før, og også er tilknyttet samme helse-region.	Enkelte spesialiserte tjenester kan bli slått sammen og levert på færre steder enn i dag. Behovet for dette vil være avhengig av som kreves av fagmiljøer for å levere gode og effektive tjenester. En sammenslåing vil innebære betydelige avstander, men avstandsulempene vil for Bindal være mindre enn for alternativ 1 pga. at man har ferjefri forbindelse innad i kommunen. En sammenslåing kan skape utfordringer for organisering og tilrettelegging av tjenestetilbudet, men utfordringene vil være mindre enn for alternativ 1. Felles organisering av tjenestene trenger ikke nødvendigvis innebære at en tjeneste kun leveres ett sted. Felles organisering kan gi muligheter mer fleksibel utnyttelse av kompetanse på tvers av dagens kommunegrenser, og det kan være aktuelt med kontordager i ulike deler av den nye kommunen for å sikre større nærhet til innbyggerne.

	På grunn av store avstander vil det være behov for å sikre og videreutvikle basistjenester som skole, barnehage, hjemmetjenester og sykehjemstjenester der folk bor.	Ved tidligere sammenslåinger har det f.eks. blitt etablert servicekontor i gamle kommunesentra.
Samfunnsutvikling	Bindal har vel så stor pendling mot Namdalskommunene som mot Sør-Helgelandskommunene. Det er også mye interkommunalt samarbeid og interaksjon i den retningen. Innbyggernes tilhørighet sørover mot Namdalskommunene er nesten like stor som til Sør-Helgeland, og innbyggerne ser større positive effekter av en sammenslåing sørover enn nordover. Når det gjelder kommunenes rolle som samfunnsutvikler kan en større kommuner med sterke fagmiljøer knyttet til samfunns- og næringsutvikling gi mer forutsigbare rammer for næringslivet, og kommunen vil kunne bedre sine forutsetninger for å utvikle og spille en aktiv samhandlingspart i en innovasjonsregion. Kommunene er kystkommuner med relativt lik næringsstruktur. Næringslivet har også samhandlingsinteresser sørover. Mange ser muligheter for at større kommunene kan legge bedre til rette for utvikling både når det gjelder oppdrett/havbruk, landbruk og turisme og reiseliv. Ressursgrunnlaget for disse næringene er stedeegne og kan ikke sentraliseres. Forutsetningene for utvikling markedsføring og profilering av Bindal sammen med de andre de andre Namdalskommunene kan styrkes. Nærøy, Vikna og Leka har i dag et regionalt samarbeid gjennom det de kaller Kystgruppen, og hvor det arbeides med å utarbeide sammenfallende strategier innenfor tjenesteproduksjon, infrastruktur og næringsutvikling. I og med at Bindal har sterke fellesinteresser med disse kommunene, framstår en sammenslåingskonstellasjon med Namdalskommunene som høyst aktuell.	En sammenslåing med Namdalskommunene vil innebære en sammenslåing hvor forskjellene i størrelse er mindre enn for kommunene i Sør-Helgeland, hvor det er et tydeligere regionsenter. Mer «likeverdige» parter kan være en fordel, men det kan også bidra til noe mer støy og rivalisering i forhold til lokalisering av enkelte funksjoner. Dersom relativt store kommuner går sammen, kan potensiale for interesse-motsetninger øke, noe som kan være til hinder for realisering av potensielle gevinster. En eventuell sammenslåing forutsetter sterke fellesinteresser for en helhetlig utvikling av den nye kommunen, og som må synliggjøres gjennom tydelige mål for hva kommunen skal være i framtida. Dersom Bindal skulle bli en del av Nord-Trøndelag, kan dette slå negativt ut for tilskuddordninger i landbruket, fordi Nordland, Troms og Finnmark har høyere satser på en del områder. Et gjennomsnittsbud i Bindal vil få reduksjoner i distriktstilskudd til melkeproduksjon og arealtilskudd til grovforproduksjon ca. 18 000 kr. Før vedtak om en eventuell sammenslåingen bør det avklares nærmere med ansvarlige myndigheter om vilkårene i landbruket kan opprettholdes eller ikke. Dersom Bindal minster momsfratak på strøm, vil det resultere i en økning av strømprisen på 25 prosent. Dette kan redusere kommunens attraktivitet for bosetting og næringsetablering.

Demokrati	Dersom kommunene har betydelige fellesinteresser i forhold til samfunnsutviklingen, kan en felles politisk styring bidra bedre og mer helhetlig håndtering av disse. En sammenslått kommune på omtrent 11 500 innbyggere kan få økt politisk tyngde og slagkraft sammenlignet med om kommunene fortsetter hver for seg. En sammenslått kommunene vil stå bedre rustet til å håndtere dagens oppgaver, og vil også på egen hånd kunne håndtere noen av de nye oppgavene som er skissert overført.	En kommunesammenslåing vil gi færre folkevalgte per innbygger og lavere politisk representasjon. Dette kan føre til større avstand mellom innbyggere og politikere. Maktforskyving og ulike utfordringer når det gjelder framtidig utvikling, kan skape konflikter, og det kan oppstå bygdelister. Det vil sannsynligvis være behov for å bruke mer ressurser på organisering, tilrettelegging og gjennomføring av gode lokalpolitiske arenaer for involvering av innbyggere. Dette kan gi vel så positive effekter sammenlignet med om man kun øker antall medlemmer i kommunestyret.
-----------	---	---

6.3 Alternativ 3 – mot HALD

Tema	Fordeler	Ulemper
Økonomi	Alternativet vil få en økning i rammetilskuddet på 38,4 mill kr de første 15 årene etter en kommunesammenslåing. Dette utgjør en økning på 0,6 prosent av brutto driftsinntekter, og økningen er slik sett noe lavere enn for alternativ 1. Videre vil alternativ 3 få 80 mill kr i engangsstøtte og reformstøtte. Alternativet vil ikke gi økte konsesjonskraftsinntekter fordi Bindal og Hattfjelldal ikke inngår i dette alternativet. Det vil være et effektiviseringspotensial på administrasjon på nærmere 52 mill kr dersom utgiftene kommer på nivå med kommuner med sammenlignbar størrelse. Dette utgjør 1,6 prosent av brutto driftsinntekter.	Inntektsforskjellene mellom kommune er store, noe som kan føre til harmoniseringsutfordringer knyttet til tjenestene. Kommunen vil bli veldig stor i areal og avstandene lange. Effektiviseringsgevinster på tjenester hvor nærhet til innbyggerne er viktig, vil derfor være begrenset. Når inndelingstilskuddet er trappet ned etter 20 år, vil rammetilskuddet for den nye kommune være 97,2 mill kr lavere enn i dag. Reduksjonen i prosent av brutto driftsinntekter vil likevel være noe lavere enn for alternativ 1 og 2. Beregningene baserer seg på vilkårene i inntektssystemet videreføres som dag.
Tjenester	Alternativ 3 omfatter ni kommuner som til sammen utgjør nærmere 38 000 innbyggere. Vefsn og Brønnøy er de største kommunene og omfatter 76 prosent av folketallet i dette alternativet.	En del spesialiserte tjenester vil bli slått sammen og levert på færre steder enn i dag. Behovet for dette vil være avhengig av som kreves av fagmiljøer for å levere gode og effektive tjenester. I og med at dette er en kommune som er stor med

	Samlet sett vil dette være kommune med grunnlag for å etablere store og solide fagmiljøer på de fleste områder. Kommunen vil også ha forutsetninger for å ta på seg det meste av nye oppgaver som det er aktuelt å overføre til kommunene. Med en stor kommune vil det være store gevinster på å drive utviklingsarbeid, innføre nye metoder, systemer og rutiner sammenlignet med om kommunene skal drive med dette hver for seg. På grunn av store avstander vil det være behov for å sikre og videreutvikle basistjenester som skole, barnehage, hjemmetjenester og sykehjemstjenester der folk bor.	tanke på geografi og avstander, kan lokalisering av tjenester og tilbud være en større utfordring sammenlignet med de mindre alternativene, og det er sannsynlig at noen av kommunene kan måtte påregne noe lenger reiseavstand for å nå enkelte tjenester. Dette kan til en viss grad kompenseres ved bruk av servicekontor og bedre digitale løsninger som innbyggerne kan benytte. Felles organisering av tjenestene trenger ikke nødvendigvis innebære at en tjeneste kun leveres ett sted. Felles organisering kan gi muligheter mer fleksibel utnyttelse av kompetanse på tvers av dagens kommunegrenser, og det kan være aktuelt med kontordager i ulike deler av den nye kommunen for å sikre større nærhet til innbyggerne.
Samfunnsutvikling	Alternativ 3 har forutsetninger for å bli en stor og slagkraftig kommune med bedre evne til å fremme regionens samlede interesser. Kommunene vil få både bedre ressurser og kompetanse på utviklingsarbeid, og vil ha større muligheter for å legge til rette for en helhetlig regional utvikling, bygge relasjoner og etablere partnerskap med eksterne aktører. Som én kommune er det naturlig at det legges til rette for bedre kommunikasjon og samhandling internt i kommunene, sammenlignet med de kommunikasjonsmuligheter som eksisterer i dag. Det vil være muligheter for mer helhetlig, markedsføring og profilering av regionen og fronting av felles næringsinteresser i kommunene. Kommunen kan potensielt sett blir en sterkere maktfaktor i regionen med større muligheter for å påvirke framtidig utvikling.	Det er en utfordring at en slik kommune vil sprengre grensene for det som vil karakteriseres som en naturlig bo- og arbeidsmarkedsregion. Kommunene vil omfatte tre regionsentra, men hvor ikke alle regionsentrenes omegnskommuner er med. Vefsn fungerer som regionsenter for Grane og Hattfjelldal, men disse kommunene inngår ikke i alternativet. Alternativet omfatter mange kommuner som til dels har ulike interesser og behov, noe som gjør at dette alternativet kan være vanskelig å administrere og styre på en god måte. Det kan således lett oppstå konflikter og dragkamper som gjør det vanskelig å realisere mulige gevinster. Tilbakemeldingene fra innbyggerne er også tydelige på at dette er alternativ som oppfattes som for stort og uhåndterlig.

Demo- krati	Dersom kommunene har betydelige fellesinteresser i forhold til samfunnsutviklingen, kan en felles politisk styring bidra bedre og mer helhetlig håndtering av disse. En sammenslått kommune på nærmere 38 000 innbyggere kan få økt politisk tyngde og slagkraft sammenlignet med om kommunene fortsetter hver for seg. En sammenslått kommunene vil stå bedre rustet til å håndtere dagens oppgaver, og vil også på egen hånd kunne ta politisk styring og kontroll med de nye oppgavene som er skissert overført. At flere oppgaver kan legges til kommunene, kan være en styrke for lokaldemokratiet.	De ni kommunene i har i dag til sammen 189 representanter i kommunestyrene. En kommunesammenslåing vil gi betydelig færre folkevalgte per innbygger i kommunestyret og dermed svakere politisk representasjon. Dette vil føre til større avstand mellom innbyggere og politikere. Mange kommuner og store forskjeller mellom kommunene vil ikke gjøre det mulig å sikre like god geografisk representasjon som i dag. Maktforskyving og ulike utfordringer når det gjelder framtidig utvikling, kan skape konflikter, og det kan oppstå bygdelister. Det vil være behov for å bruke mer ressurser på organisering, tilrettelegging og gjennomføring av gode lokalpolitiske arenaer for involvering av innbyggere. Bruk av kommunedelsutvalg og andre former for medvirkning vil være aktuelt å for å sikre god lokalpolitisk representasjon og lokalpolitisk engasjement.
----------------	---	---

6.4 Alternativ 4 – Sør-Helgeland, HALD, Grane og Hattfjelldal

Tema	Fordeler	Ulemper
Øko- nomi	Alternativet vil få en økning i rammetilskuddet på 66,1 mill kr de første 15 årene etter en kommunesammenslåing. Dette utgjør en økning på 1,8 prosent av brutto driftsinntekter, og økningen er slik sett den nest høyeste etter alternativ 1. Videre vil alternativ 4 få 80 mill kr i engangsstøtte og reformstøtte. Alternativet vil gi økte konsesjonskraftsinntekter på ca. 3,7 mill kr fordi både Bindal og Hattfjelldal er med, og begge har overskytende konsesjonskraft. Dette er således dette alternativet som vil gi den største økningene i konsesjonskraftsinntektene. Det vil være	Inntektsforskjellene mellom kommune er betydelige, noe som kan føre til visse harmoniseringsutfordringer knyttet til tjenestene. Kommunene vil bli stor i areal og avstandene lange. Effektiviseringsgevinster på tjenester som hvor nærhet til innbyggerne er viktig, vil derfor være begrenset. Når inndelingstilskuddet er trappet ned etter 20 år, vil rammetilskuddet for den nye kommune være 124,4 mill kr lavere enn i dag. Reduksjonen i prosent av brutto driftsinntekter vil likevel være noe lavere enn for alternativ 1 og 2, men

	et effektiviseringspotensial på administrasjon på nærmere 78 mill kr dersom utgiftene kommer på nivå med kommuner på sammenlignbar størrelse. Dette utgjør 2,1 prosent av brutto driftsinntekter.	høyere enn for alternativ 3. Beregningene baserer seg på vilkårene i inntektssystemet videreføres som dag.
Tjenester	Alternativ 4 omfatter tolv kommuner som til sammen utgjør over 42 000 innbyggere. De tre kommunene Vefsn, Brønnøy og Alstahaug er de største kommunene, og omfatter omtrent 68 prosent av folketallet i dette alternativet. Samlet sett vil dette være en kommune med grunnlag for å etablere store og solide fagmiljøer på de fleste områder. På samme måte som for alternativ 3 vil den nye kommunen vil også ha forutsetninger for å ta på seg det meste av nye oppgaver som det er aktuelt å overføre til kommunene. Med en stor kommune vil det være store gevinster på å drive utviklingsarbeid, innføre nye metoder, systemer og rutiner sammenlignet med om kommunene skal drive med dette hver for seg. På grunn av store avstander vil det være behov for å sikre og videreutvikle basistjenester som skole, barnehage, hjemmetjenester og sykehjemstjenester der folk bor.	En del spesialiserte tjenester vil bli slått sammen og levert på færre steder enn i dag. Behovet for dette vil være avhengig av hva som kreves av fagmiljøer for å levere gode og effektive tjenester. I og med at dette er en kommune som er stor med tanke på geografi og avstander, kan lokalisering av tjenester og tilbud være en større utfordring sammenlignet med de mindre alternativene, og det er sannsynlig at noen av kommunene kan må påregne noe lenger reiseavstand for å nå enkelte tjenester. Dette kan til en viss grad kompenseres ved bruk av servicekontor og bedre digitale løsninger som innbyggerne kan benytte. Felles organisering av tjenestene trenger ikke nødvendigvis innebære at en tjeneste kun leveres ett sted. Felles organisering kan gi muligheter for mer fleksibel utnyttelse av kompetanse på tvers av dagens kommunegrenser, og det kan være aktuelt med kontordager i ulike deler av den nye kommunen for å sikre større nærhet til innbyggerne.
Samfunnsutvikling	Alternativ 4 har forutsetninger for å bli en stor og slagkraftig kommune med bedre evne til å fremme regionens samlede interesser. Kommunene vil få både bedre ressurser og kompetanse på utviklingsarbeid, og vil ha større muligheter for å legge til rette for en helhetlig regional utvikling, bygge relasjoner og etablere partnerskap med eksterne aktører. Som en kommune, er det naturlig at det legges til rette for bedre kommunikasjon og samhandling internt i kommunene, sammenlignet med de kommunikasjonsmuligheter som eksisterer i dag. Det vil	Det er en utfordring at en slik kommunen vil sprengre grensene for det som vil kunne karakteriseres som en naturlig bo- og arbeidsmarkedsregion. Kommunene vil omfatte tre regionsentra med omegnskommuner, og som på mange måter utgjør hver sin bo- og arbeidsmarkedsregion. Slik sett kan man si at dette har en mer naturlig avgrensing enn alternativ 3, hvor noen av omegnskommunene ikke er med. Alternativet omfatter mange kommuner som til dels har ulike interesser og behov, noe som gjør at dette alternativet kan være vanskelig å administrere og styre på en god måte. Det kan således

	være muligheter for mer helhetlig markedsføring og profilering av regionen og fronting av felles næringsinteresser i kommunene. Kommunen kan potensielt sett blir en sterkere maktfaktor i regionen med større muligheter for å påvirke framtidig utvikling.	lett oppstå konflikter og dragkamper som gjør det vanskelig å realisere mulige gevinster. Tilbakemeldingene fra innbyggerne er også tydelige på at dette er alternativ som oppfattes som for stort og u håndterlig.
Demokrati	Dersom kommunene har betydelige fellesinteresser i forhold til samfunnsutviklingen, kan en felles politisk styring bidra bedre og mer helhetlig håndtering av disse. En sammenslått kommune på over 42 000 innbyggere kan få økt politisk tyngde og slagkraft sammenlignet med om kommunene fortsetter hver for seg. En sammenslått kommunene vil stå bedre rustet til å håndtere dagens oppgaver, og vil også på egen hånd kunne ta politisk styring og kontroll noen av de nye oppgavene som er skissert overført. At flere oppgaver kan legges til kommunene kan være en styrke for lokaldemokratiet.	De tolv kommunene i har i dag til sammen 240 representanter i kommunestyrene. En kommunesammenslåing vil gi betydelig færre folkevalgte per innbygger i kommunestyret og dermed svakere politisk representasjon. Dette vil føre til større avstand mellom innbyggere og politikere. Mange kommuner og store forskjeller mellom kommunene, vil ikke gjøre det mulig å sikre like god geografisk representasjon som i dag. Maktforskyving og ulike utfordringer når det gjelder framtidig utvikling, kan skape konflikter, og det kan oppstå bygdelister. Det vil være behov for å bruke mer ressurser på organisering, tilrettelegging og gjennomføring av gode lokalpolitiske arenaer for involvering av innbyggere. Bruk av kommunedelsutvalg og andre former for medvirkning vil være aktuelt å for å sikre god lokalpolitisk representasjon og lokalpolitisk engasjement.

6.5 Alternativ 5 – Bindal, Sømna og Brønnøy mot sør

Tema	Fordeler	Ulemper
Økonomi	Alternativet vil få en økning i rammetilskuddet på 9 mill kr det første 15 årene etter en kommunesammenslåing. Dette utgjør en økning i brutto driftsinntekter på	Inntektsforskjellene mellom kommune er store, noe som kan føre til harmoniseringsutfordringer knyttet til tjenestene.

	0,5 prosent, noe som ligger omtrent på nivå med alternativ 2. Videre vil dette alternativet få 75 mill kr i engangsstøtte og reformstøtte og 1,08 mill kr i økte konsepsjonskraftsinntekter. Det vil være et effektiviseringspotensial på administrasjon tilsvarende ca. 44 mill kr dersom utgiftene kommer på nivå med kommuner på sammenlignbar størrelse.	Kommunen vil bli relativt stor arealmessig. Effektiviseringsgevinster på tjenester hvor nærhet til innbyggerne er viktig, vil derfor være begrenset. Når inndelingstilskuddet er trappet ned etter 20 år, vil rammetilskuddet for den nye kommune være 71,6 mill kr lavere enn i dag, noe som utgjør en reduksjon på 3,9 prosent av dagen brutto driftsinntekter. Reduksjonen er lavere enn for alternativ 1 og 2, men høyere enn for alternativ 3 og 4. Dette forutsetter vilkårene i inntektssystemet videreføres som dag.
Tjenester	Alternativ 5 omfatter fem kommuner som til sammen utgjør litt over 21 000 innbyggere. Mange av kommunene er små og sårbare og vil profitere på å få større og sterkere fagmiljøer på flere områder, spesielt spesialiserte tjenesteområder. Det kan bli lettere å rekruttere fagkompetanse og drive utviklingsarbeid på ulike tjenesteområder. Kommunene vil hver for seg også ha vanskeligheter med å ta på seg nye oppgaver uten at dette blir håndtert gjennom interkommunalt samarbeid. Ved en sammenslåing vil altså den nye kommunen som helhet bli bedre i stand til å levere spesialiserte tjenester til sine innbyggere. Kommunen vil få en befolkningsstørrelse som gjør at kommunen i stor grad kan håndtere både eksisterende og mulige nye oppgaver på egen hånd. På grunn av store avstander vil det være behov for å sikre og videreutvikle basistjenester som skole, barnehage, hjemmetjenester og sykehjemstjenester der folk bor.	Enkelte spesialiserte tjenester kan bli slått sammen og levert på færre steder enn i dag. Behovet for dette vil være avhengig av som kreves av fagmiljøer for å levere gode og effektive tjenester. Enkelte kommuner har kostbar tjenestestruktur i dag, og endringer av tjenestestrukturen kan derfor bli aktuelt i noen av kommunene uavhengig av en kommunesammenslåing eller ikke. Kommunen blir relativt stor geografisk og avstander og kommunikasjoner kan være krevende. Dette kan også skape utfordringer knyttet til organisering og tilrettelegging av tjenestetilbudet. Felles organisering av tjenestene trenger ikke nødvendigvis innebære at en tjeneste kun leveres ett sted. Felles organisering kan gi muligheter mer fleksibel utnyttelse av kompetanse på tvers av dagens kommunegrenser, og det kan være aktuelt med kontordager i ulike deler av den nye kommunen for å sikre større nærhet til innbyggerne. Ved tidligere sammenslåinger har det f.eks. blitt etablert servicekontor i gamle kommunesentra.

Samfunnsutvikling	Alle de seks kommunene er kystkommuner og har fellesinteresser knyttet til nærings- og samfunnsutvikling. Når det gjelder kommunenes rolle som samfunnsutvikler, kan en større kommune med sterke fagmiljøer knyttet til samfunn- og næringsutvikling gi mer forutsigbare rammer for næringslivet, og kommunen vil kunne forbedre sine forutsetninger for å utvikle og spille en aktiv samhandlingspart i en innovasjonsregion. Mange ser muligheter for at større kommunene kan legge bedre til rette for utvikling både når det gjelder oljevirksomhet, oppdrett/havbruk, landbruk og turisme og reiseliv. Ressursgrunnlaget for disse næringene er stedege og kan ikke sentraliseres. Forutsetningene for utvikling av markedsføring og profilering av kommunene kan styrkes. Dette forutsetter en helhetlig og omforent utviklingsstrategi. Små kommuner vil hver for seg ha utfordringer med å håndtere svingninger i arbeidsplasser og folketall. En større kommune vil være mindre sårbar for slike svingninger. Som én kommune kan man flytte fokuset fra intern konkurranse mellom kommune til felles innsats i konkurranse med andre regioner.	Dette alternativet omfatter sammenslåing av tre Nordlandskommuner med tre Nord-Trøndelagskommuner, og det er mindre tradisjon for samarbeid mellom disse kommune. Kommunene har noe ulike utfordringer når det gjelder samfunnsutviklingen. Enkelte kommuner har større utfordringer enn andre når det gjelder å legge til rette for næringsutvikling, nye arbeidsplasser og øke attraktiviteten for tilflytting og bosetting. De største befolkningskonsentrasjonene vil være i ytterkantene av den nye kommunen. For at det skal være attraktivt for de minste kommunene med en kommunesammenslåing, må man synliggjøre hvordan man skal jobbe med en balansert utvikling av regionsenteret og omlandskommunene. Dersom Bindal, Brønnøy og Sømna skulle bli en del av Nord-Trøndelag, kan dette slå negativt ut for tilskuddordninger i landbruket, fordi Nordland, Troms og Finnmark har høyere satser på en del områder. Et gjennomsnittsbetrag i Bindal, Brønnøy og Sømna vil få reduksjoner i distriktstilskudd til melkeproduksjon og arealtilskudd til grovforproduksjon tilskuddene på henholdsvis 18 000 -20 000 kr. For de som driver potet, avlsgris og egg vil reduksjonene per bruk reduksjonene per bruk være noe større. Reduksjonen vil være spesielt stor for eggprodusentene, med gjennomsnittlig reduksjon i tilskudd på ca. 69 000 kr. For bruk som driver ulike produksjoner vil reduksjonene i tilskudd kunne summere seg opp til relativt store beløp. Før vedtak om en eventuell sammenslåingen bør det avklares nærmere med ansvarlige myndigheter om vilkårene i landbruket kan opprettholdes eller ikke.
--------------------------	---	---

		Dersom kommunene minster momsfri-tak på strøm, vil det resultere i en øk-ning av strømprisen på 25 prosent. Dette kan redusere kommunenes attraktivitet for bosetting og næringsetablering.
Demo-krati	En sammenslått kommune kan bedre forutsetningene for en mer helhetlig poli-tisk styring og utvikling av felles utford-ringer og muligheter som disse kystkom-munene står overfor. Det kan blir mer at-traktiv og spennende å engasjere seg som lokalpolitikere. En mulig ny kommune vil selv kunne håndtere flere oppgaver som i dag utføres som interkommunale samarbeid. I en sammenslått kommune blir dagens inter-kommunale samarbeid tilbakeført som or-dinære kommunale tjenester. Det vil gi muligheter for en mer helhetlig og lokal-politisk styring av disse. De folkevalgte i store kommuner er mer fornøyde med rollen enn det folkevalgte i mellomstore kommuner er, noe som kan ha en positiv effekt på rekrutteringen. En mulig ny kommune kan gi bedre ram-mevilkår og betingelser for utøvelsen av den politiske virksomheten. En større kommune kan gi økt tyngde og slagkraft ovenfor regionale og statlige myndigheter. Hvilke oppgaver staten overfører til kom-munene, vil også kunne ha betydning for om en ny kommune vil styrke lokaldemo-kratiet.	En kommunesammenslåing vil gi færre folkevalgte per innbygger og lavere poli-tisk representasjon. Dette kan føre til større avstand mellom innbyggere og po-litikere. Maktforskyveing og ulike utfordringer når det gjelder framtidig utvikling, kan skape konflikter, og det kan oppstå byg-delister. Det vil sannsynligvis være behov for å bruke mer ressurser på organisering, til-rettelegging og gjennomføring av gode lokalpolitiske arenaer for involvering av innbyggere. Dette kan gi vel så positive effekter sammenlignet med om man kun øker antall medlemmer i kommunesty-ret.

6.6 Samlet vurdering

Ut fra en samlet vurdering er alternativ 1 ett av de alternativene som det virker mest aktuelt å gå videre med. Dette alternativet kommer gunstigst ut når det gjelder de økonomiske effektene. Alternativet omfatter i stor grad en naturlig bo- og arbeidsmarkedsregion hvor det er mye samarbeid fra før. Innbyggerne i kommunene på Sør-Helgeland har relativt stor tilhørighet til Sør-Helgeland

som region, og kommunene har felles interesser og utfordringer når det gjelder framtidig utvikling. De minste kommunene har utfordringer med rekruttering av fagpersonell og små og sårbare fagmiljøer, noe som skaper utfordringer i forhold til både tjenesteproduksjon og planleggings- og utviklingsoppgaver. Også Brønnøy, som er den største kommunen, viser til at kommunene har lite ressurser med tanke på utviklingsarbeid. Gjennom en kommunesammenslåing kan man skape en sterkere og mer slagkraftig enhet med bedre forutsetninger for utvikling av markedsføring og profilering av Sør-Helgeland som region.

Det som synes å gå igjen som den største utfordringen, er manglende tillit blant omegnskommunene til at en felles kommune med regionsenteret Brønnøysund vil slå positivt ut. I de omkringliggende kommunene er det frykt for at en sammenslåing skal bidra til sentralisering, at det blir en forskyving av makt og at det blir små muligheter for å påvirke egen utvikling. Det er en betydelig andel som i utgangspunktet er skeptiske, men det er også en stor andel som gir uttrykk for at det er behov for mer informasjon om hva en kommunesammenslåing vil innebære. Det er klart at det til grunn for en kommunesammenslåing bør være en relativt bred enighet om hvorfor man slår seg sammen, hva man vil oppnå og hvordan man skal utvikle seg i felleskap. Som en kommune kan man flytte fokuset fra intern konkurranse mellom kommune til felles innsats i konkurranse med andre regioner. Det vil imidlertid være behov for et helhetlig og omforent utviklingsperspektiv på hvordan regionsenter og omland kan utvikle seg i felleskap. I de tidligere sammenslåingene av Kristiansund og Frei og Bodø og Skjerstad, var man i regionsenterkommunen tydelig på at den framtidige utviklingen av regionsenteret også er avhengig av et levende og aktivt omland. I Ølen og Vindafjord var man tydelig på at man ønsket å bli en sterkere og mer slagkraftig kommune i konkurransen mot de ytre kystkommunene i Haugesundsområdet.

Alternativene 3 og 4 er de største alternativene, og omfatter henholdsvis ni og tolv kommuner. Det klart at disse alternativene vil gi kommuner av en størrelse som vil kunne håndtere det meste av oppgaver, og utgjøre en betydelig maktfaktor i landsdelen. De største ulempene er knyttet til at dette er alternativer som er geografisk vidstrakte og med lange avstander og krevende kommunikasjoner. Alternativene omfatter flere bo- og arbeidsmarkedsregioner, det er lite samarbeid i dag, interessene er forskjellige og tilhørigheten lav. Disse sammenslåingsalternativene vil høyst sannsynlig bli vanskelige å administrere og styre, og det kan blir krevende å koordinere og håndtere ulike interesser. Det er i utgangspunktet stor skepsis til disse alternativene blant politikere og administrative ledere i kommunene og også blant innbyggerne. Disse alternativene synes således å være de minst realistiske å gå videre med.

Alternativ 2 og 5 henvender seg sørover mot Namdalskommunene Nærøy, Vikna og Leka. I alternativ 2 er det kun Bindal som går sørover, mens alternativ 5 også omfatter Sømna og Brønnøy. For Bindal er sammenslåing med Namdalskommunene et høyst aktuelt alternativ. Reiseavstandene og kommunikasjonene er bedre sørover. Dette gjenspeiles også av større pendling i den retningen og det er også en gode del interkommunale samarbeid som retter seg sørover. Bindal er også i samme helseregion som Namdalskommunene. Både blant politikere, administrative ledere og innbyggerne i Bindal, er det et flertall som mener at en slik sammenslåing vil ha positive effekter, og vurderingene av dette alternativet er mer positive enn vurderingene av alternativ 1 med de andre Sør-Helgelandskommunene. I Bindal er det imidlertid også en viss frykt for sentralisering og utfordringer med harmonisering av tjenestenivå dersom man går mot Namdal, men det er også en oppfatning at man blir mer likeverdige partere og at man dermed har bedre forutsetninger for å ta vare på distriktene gjennom dette alternativet.

I Brønnøy og Sømna er det en del som også ser fordeler av å være med i alternativ 5, ved at man kan få en sterk og handlekraftig kystkommune og at dette kan bidra til å styrke næringslivets utviklingsmuligheter. Men det klare flertallet er likevel skeptisk til dette alternativet fordi det er

lange avstander og liten tradisjon for samarbeid. Geografisk vil det bli en vanskelig kommunene fordi den nye kommunen ikke vil danne en naturlig bo- og arbeidsmarkedsregion og de største befolkningskonsentrasjonene vil være i hver sin ende av kommunen. Dette kan lett føre til interesse-motsetninger som det kan vanskelig håndtere. I Sømna og Brønnøy er det også et argument at man fortsatt ønsker å være en Nordlandskommune. Alternativ 5 synes slik sett å være mindre aktuelt sammenlignet med alternativ 2. Dersom det er aktuelt at en eller flere av kommunene skifter fylke og blir en del av Trøndelag, er det imidlertid noen spørsmål som krever nærmere avklaring. Dette omfatter bl.a. hva som vil skje med fritaket for merverdiavgift på strøm som gjelder for Nordland, Troms og Finnmark, og om de spesielle landbrukspolitiske virkemidlene som gjelder for kommuner i Nord-Norge, vil bli opprettholdt. Begge disse spørsmålene krever nærmere avklaringer fra statlige myndigheter, og svarene vil naturligvis være av interesse for både innbyggere og næringsdrivende i kommunene.

Samlet sett synes alternativ 1 og alternativ 2 å være de mest aktuelle sammenslåingsalternativene. Dersom alternativ 2 skulle bli en realitet, vil det innebære at Bindal ikke inngår i alternativ 1. Alternativ 1 vil dermed få færre innbyggere, og en del av effektene som er beregnet for alternativ 1 kan tenkes bli noe forskjellig. Samtidig er det slik Vega, Vevelstad, Sømna og Brønnøy utgjør en egen bo- og arbeidsmarkedsregion, og disse kommunene danner dermed et høyst aktuelt sammenslåingsalternativ selv uten at Bindal inngår. Bindal utgjør alene en egen bo- og arbeidsmarkedsregion, men har større interaksjon sørover enn nordover. Dersom Bindal inngår i alternativ 2 i stedet for alternativ 1, vil man altså få en geografisk avgrensing som samlet sett gjenspeiler folks «hverdagsregioner» på en bedre måte. Et av hovedmålene med reformen er nettopp å få større og sterkere kommuner som er bedre i samsvar med de naturlige bo- og arbeidsmarkedsregionene.

7. Videre prosess

Som nevnt innledningsvis i utredningen, ønsker oppdragsgiver en beskrivelse av prosessen og saksgangen fram til sak om vedtak om kommunestruktur blir lagt frem til behandling i kommunestyrene. Vi foreslår følgende prosess for Sør-Helgeland:

1. Etter at utredningsarbeidet er avslutta, vedtar kommunene om det er aktuelt å gå videre med utarbeidelse av en intensjonsavtale for ett eller flere av alternativene.
2. Dersom kommunene vedtar å gå videre med forhandlinger om intensjonsavtale, oppnevnes samtidig et forhandlingsutvalg bestående av ordfører, varaordfører og leder for opposisjonen. Tillitsvalgte bør være representert med en representant med talerett.
3. Forhandlingsutvalget får frist til 1. februar 2016 med å framforhandle en intensjonsavtale
4. Dersom man kommer fram til en intensjonsavtale, behandles denne i kommunestyrene i februar. Kommunestyrene vedtar da om de ønsker å gå videre i prosessen eller ikke. Dersom man går videre i prosessen, vil intensjonsavtalen og resultater fra utredningsarbeidet danne grunnlag for en høring blant innbyggerne.
5. Dersom man ønsker å høre innbyggerne, vedtas høringsform (f.eks. folkeavstemming, innbyggerundersøkelser, folkemøter eller andre høringsformer) og tidspunkt. Aktuelt tidspunkt vil være april/mai 2016.
6. I løpet av februar/mars/april 2016 gjennomføres tiltak med informasjon og dialog om hva som ligger i intensjonsavtalen, hva som vil være målene med en sammenslåing og hva en sammenslåing vil innebære for innbyggere og ansatte. God informasjon vil være viktig for at innbyggerne skal få et best mulig grunnlag for å gjøre seg opp en mening før innbyggerhøring.
7. Etter at høringen er gjennomført, fatter de aktuelle kommunene likelydende vedtak om framtidig kommunestruktur i juni 2016. Fra departementet har kommunene fått en frist til utgangen av juni 2016 med å fatte sine vedtak.

Erfaringer fra tilsvarende prosesser, er at god medvirkning fra de tillitsvalgte er viktig i slike prosesser. Åpenhet, god informasjon og muligheter for dialog og innspill vil være viktig for å skape forståelse, engasjement og eierskap i forhold til de problemstillinger som diskuteres.

Dersom det blir aktuelt å gå videre med utarbeidelse av intensjonsavtale for ett eller flere av alternativene, foreligger det flere eksempler på hvordan slike avtaler kan utarbeides. Eksempler på temaer som slik avtale bør omfatte, kan være:

- Mål med sammenslåingen
- Politisk og administrativ organisering
- Fordeling av oppgaver og funksjoner (lokalisering)
- Behov for interkommunalt samarbeid
- Kommunenavn og kommunevåpen
- Håndtering av de ansatte i prosessen
- Økonomiske styringsprinsipper og målsetninger
- Høring av innbyggerne
- Tidspunkt for sammenslåing

Det er ikke alle detaljer som kan avklares gjennom en slik avtale. Mange av detaljene vil man måtte avklare i prosessen fra kommunene vedtar sammenslåing fram til sammenslåingen finner

sted. Det er likevel viktig at intensjonsavtalen er så tydelig som mulig på hvorfor man vil slå seg sammen, hva man ønsker å oppnå og hvordan man ønsker å utvikle den nye kommunen som helhet. Dette fordi innbyggerne er opptatt av mest mulig informasjon om hva konsekvensene av en sammenslåing vil bli, og intensjonsavtalen vil være et sentralt dokument i den forbindelse.

Referanser

- Agenda 2006. Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutning mellom Ramnes og Våle. Prosjektrapport R 5171.
- Brandtzæg, B.A. & Aastvedt, A. 2013. Kommune- og forvaltningsgrenser. Utfordringer i byområder. Gjennomgang av noen eksempler. – Telemarksforskning. Rapport nr. 312.
- Brandtzæg, B.A. 2001. Folks syn på kommunepolitikk og forvaltning før sammenslåingen av Våle og Ramnes kommuner. Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 10/2001.
- Brandtzæg, B.A. 2009. Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. Telemarksforskning. Rapport nr. 250.
- Brandtzæg, B.A. 2009. Interkommunalt barnevern. Aktuelle samarbeidsmodeller for Hof, Re og Holmestrand kommuner. - Telemarksforskning-Bø. TF-rapport nr. 250.
- Brandtzæg, B.A. 2014. Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing? Erfaringer og innspill fra frivillige sammenslåinger. – Telemarksforskning. TF-notat 25/2014.
- Brandtzæg, B.A. 2014. Kommunesammenslåing og regional utvikling. Betydning av identitet og tilhørighet. – Telemarksforskning. TF-notat 29/2014.
- Brandtzæg, B.A., Thorstensen, A., Hjelseth, A., Vareide, K. 2014. Konsekvenser av alternative kommunestrukturmodeller på Helgeland. Telemarksforskning. Rapport nr. 335.
- Bukve, O. 1999. Samanslåing, samarbeid eller status quo? Kva bør skje med kommunestrukturen. Høgskulen i Sogn og Fjordane. R-nr 1/99.
- Damvad 2013. Flere tette bysentra gir mer effektive norske byregioner. - DAMVAD Norge A/S.
- Energi- og klimaplan for Nærøy kommune: [http://www.naroy.kommune.no/NK/Intern.nsf/FilA/88C0C7049F10D419C12579AE004E1F44/\\$FILE/Klima-%20og%20energiplan%202011-2020.pdf](http://www.naroy.kommune.no/NK/Intern.nsf/FilA/88C0C7049F10D419C12579AE004E1F44/$FILE/Klima-%20og%20energiplan%202011-2020.pdf). Lastet ned 26.03.15.
- Energi- og klimaplan for Vikna kommuner: [http://www.vikna.kommune.no/Vikna/Intern.nsf/FilA/0FD63EA50AC03569C125782A00483F1A/\\$FILE/Klimaplan.pdf](http://www.vikna.kommune.no/Vikna/Intern.nsf/FilA/0FD63EA50AC03569C125782A00483F1A/$FILE/Klimaplan.pdf). Lastet ned 26.03.15.
- Grefsrud & Hagen 2003. *Kriterier for kommuneinndeling*. Østlandsforskning. ØF-rapport nr. 21/2003.
- Gundersen, Frants og Juvkan, Dag. 2013. Inndeling i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner. NIBR-rapport 2013:1.
- Hansen, S.W. & Hjelmar, U. Kommunesammenlægninger og borgernes opfattelse af lokaldemokratiet – en status 6 år efter kommunalreformen. Artikeludkast til præsentation i Dansk Selskab for Statskundskab d. 24-25.10.13
- Klima- og energiplan for Leka kommune: <http://klimakommune.enova.no/file.axd?fileDataID=48c41b59-e981-491b-9d98-9adf94674db3>. Lastet ned 26.03.15.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014. Kriterier for god kommunestruktur – delrapport fra ekspertutvalget for kommunereformen. Mars 2014.

- Kommunereform og kraftinntekter – delutredning 1. LVK 2015. <http://lvk.no/LVK/Nyheter/LVK-nytt/LVK-nytt-2015/315---Kommunereform-og-kraftinntekter---Delutredning-I>. Lastet ned 15.09.15.
- Mæland, H. 2005. Mange vil ha, men få vil selje? Småbruk som ressurs for busetting. Telemarksforskning. Rapport 222 2005.
- Skjetne, K-T., Lindtvedt, F.M. 2014. Kommunestørrelse og lokaldemokrati. KS-notat mai 2014.
- Sunde, H. & Brandtzæg, B.A. 2006. Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger. – Asplan Viak og Telemarksforskning-Bø.
- Vinsand, G. og Langset, M. 2010. Status for interkommunalt samarbeid i Nordland. NIVI-rapport 2010:2.
- Vinsand, G. og Langset, M. 2012. Revidert status for interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag. NIVI-rapport 2012:2.
- Vinsand, G. og Langset, M. 2014. Revidert status for interkommunalt samarbeid i Nordland. NIVI-rapport 2014:2.