

Fra: Trine Fåkvam[Trine.Fakvam@vefsn.kommune.no]  
Dato: 05.07.2016 12:35:34  
Til: FMNO Postmottak Fylkesmannen i Nordland  
Kopi: Lena Kirknes Ulseth  
Tittel: VS: Utsending til Fylkesmannen - Rapportering kommunereform

---

Hei

Vefsn kommune sendte 01.07.16 v/rådmann Magne Pettersen Gleinar inn skjema til Fylkesmannen i Nordland.  
Referansenummer **UFVJOY**

Her i denne e-posten oversendes nå vedleggene som tilhører samme referansenummer.

Ved spørsmål bes det tatt kontakt med Vefsn kommune.

Med vennlig hilsen

**Trine Fåkvam**

Kommunalsjef oppvekst  
Vefsn kommune  
75 10 10 29 / 91 60 47 92

---

**Fra:** Postmottak Vefsn  
**Sendt:** 5. juli 2016 12:17  
**Til:** Trine Fåkvam  
**Emne:** Utsending til Fylkesmannen - Rapportering kommunereform

Hei!

Vedlagt er vedlegg rådmannen la inn til meg som skulle ekspederes til Fylkesmannen i gitt rekkefølge.

Legg kopi til postmottak ved utsending av e-post, så legger vi den på saken.

Mvh postmottak v/Lena



## Fylkesmannen i Nordland

### Nytt eDocument

#### Prosessforløp

**Kommune \***  **E-postadresse**

#### Dato for:

##### Oppstartsvedtak

30.11.2011 [Vis kalender](#)

##### Felles utredning

Start	Ferdigstillelse	Deltakere
30.11.2011 <a href="#">Vis kalender</a>	07.04.2014 <a href="#">Vis kalender</a>	Vefsn, Leirfjord, Herøy, Dønne
10.04.2014 <a href="#">Vis kalender</a>	04.10.2015 <a href="#">Vis kalender</a>	Vefsn, Grane, Hattfjelldal, Høyanger
<a href="#">Vis kalender</a>	<a href="#">Vis kalender</a>	
<a href="#">Vis kalender</a>	<a href="#">Vis kalender</a>	

[Legg til](#)

##### Start og ferdigstillelse av 0-alternativet

12.04.2014 [Vis kalender](#) 16.12.2015 [Vis kalender](#)

##### Nabopratt

**Start** **Slutt**  
13.05.2014 [Vis kalender](#) 21.08.2015 [Vis kalender](#)

##### Intensjonsavtaler

Dato	Avtaleparter
23.01.2015 <a href="#">Vis kalender</a>	Vefsn, Leirfjord, Alstahaug, Høyanger
<a href="#">Vis kalender</a>	
<a href="#">Vis kalender</a>	
<a href="#">Vis kalender</a>	

[Legg til](#)

##### Retningsvalg

30.09.2014 [Vis kalender](#)

##### Innbyggerinvolvering

**Start** **Slutt**  
28.04.2015 [Vis kalender](#) 21.09.2015 [Vis kalender](#)

##### Endelig vedtak

16.12.2015 [Vis kalender](#)

[Forrige](#)

[Lagre utkast](#)

[Avbryt](#)

[Neste](#)

#### Veiledning





## Fylkesmannen i Nordland

### Nytt eDocument

#### Beskrivelse

##### Resultat endelig vedtak

16.12.2015 "Vefsn kommune vil gå inni samtaler om endring dersom det åpner seg mulighet for en slik dialog"

##### Kort beskrivelse av nabopratt

Det har vært holdt samtaler med Leirfjord, Alstahaug, Herøy og Dønna gjennom en rekke møter i 2015.

Det er avholdt ett politisk/administrativt møte med Grane,

##### Retningsvalg

1. retningsvalg 2013 der det ble enighet i Helgeland Regionråd om å søke dep om midler til om utredning fra Telemarksforsking. 2. retningsvalg 15.10.2015 der en vedtok å gå videre i utredningene med Leirfjord,

##### Kort beskrivelse av innbyggerinvolvering

Det har vært avholdt møte med innbyggerne i egen kommune 21.09.2015 der også Fylkesmannen deltok, samt møter i Leirfjord og i Dønna.

##### Kommuner en ønsker å slå seg sammen med

Alt: Leirfjord.

Alt: Leirfjord, Alstahaug, Herøy og Dønna

Alt: Grane, Hattfjelldal og Hemnes.

##### Prosesser det jobbes videre med

I henhold til kommunestyrets vedtak 16.12.2015 "Vefsn kommune vil gå inni samtaler om endring dersom det åpner seg mulighet for en slik dialog", og vedtak i kommunene Leirfjord, Alstahaug, Herøy, Dønna, Grane, Hattfjelldal og Hemnes, arbeides det ikke videre med kommunestrukturen på nåværende tidpunkt

Forrige

Lagre utkast

Avbryt

Neste

#### Veiledning

Kort kommentar om det er igangsatt prosesser med andre kommuner som ikke er avsluttet innenfor reformperioden. Dette kan både være sammenslåingsprosesser som man ikke kom i mål med, eller andre kommentarer om merverdi av arbeidet







## Fylkesmannen i Nordland

### Nytt eDocument

#### Vedlegg

Vedleggslisten skal bestå av følgende:

- Endelig vedtak med saksutredning
- Felles utredninger
- Utredning av 0 – alternativet der alenegang er valgt
- Alle politiske vedtak som omhandler kommunereformen som er gjort i reformperioden
- Eventuelle grensejusteringssaker eller andre spesielle saker/forhold
- Innbyggerinvolvering – hvordan er det gjennomført, når er det gjennomført, og hva er resultatet?
- Eventuelle intensjonsavtaler
- Andre dokumenter kommunen vurderer som relevant for vedtaket.

Hvis flere elementene i vedleggslisten fremkommer i samme dokument, må det tydeliggjøres i oversendelsen hvor man finner dem.

#### Eventuelle kommentarer til vedleggsliste

Det finnes ingen utredninger om 0-alternativet da Vefsn hadde som intensjon - og fortsatt har - å være med i videre prosess dersom andre kommuner ønsker det. Imidlertid er det i utredningen for Vefsn, Grane, Hattfjelldal og Hemnesalternativet beskrivelse av tjenestetilbudet i kommunen. Vefsn er av

Beskrivelse	Vedlegg
endelig vedtak	Bla gjennom...
felles utredninger	Bla gjennom...
politiske vedtak	Bla gjennom...
Innbyggerinvolvering	Bla gjennom...
Intensjonsavtale	Bla gjennom...

Legg til

Forrige

Lagre utkast

Avbryt

Kontrollér og send inn

#### Veiledning



Det finnes ingen utredninger om 0-alternativet da Vefsn hadde som intensjon - og fortsetter å ha som intensjon - å være med i en videre prosess dersom andre kommuner ønsker det. Imidlertid er det i utredningen for Vefsn, Grane, Hattfjelldal og Hemnes beskrivelse av tjenestetilbudet i kommunene, er rådmannen i Vefsn av den oppfatning at selv om kommunen p.t. klarer seg bra i forhold til rekruttering, rettssikkerhet, habilitet og beredskap; vil dette og andre tjenester kunne bli bedre i varetatt i en større sammenslått kommune.

Det finnes ingen vedlegg vedrørende innbyggerinvolvering innad i kommunen.





**VEFSN KOMMUNE**

- et steg foran

Helder på  
15/53-5

## Saksprotokoll

---

**Utvalg:** Kommunestyret  
**Møtedato:** 16.12.2015  
**Sak:** 130/15

---

### Resultat:

**Arkivsak:** 15/53  
**Tittel:** **Saksprotokoll - Utredding av kommunestruktur - Kommunereform - Videre deltakelse**

### Behandling:

Kommunestyret **behandling**

Gunnvald Lindset tok opp alt. A2 og B2.

Vedtak: Formannskapetets innstilling vedtas 25 – 4 stemmer avgitt for Lindsets forslag.

### Vedtak:

Kommunestyret **vedtak:**

Vefsn kommune vil gå inn i samtaler om endring av kommunestruktur dersom det åpner seg mulighet for en slik dialog.

### Begrunnelse for vedtaket:

I brev av 28.10.2015 skriver statsråd Sanner bl.a.: «(...) Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil i løpet av året sende ut høringsforslag om nytt inntektssystem for kommunene (...) Regjeringen vil imidlertid vurdere endringer som innebærer at inntektssystemet ikke i samme grad som i dag kompensere for at små kommuner frivillig velger å stå alene. Nytt inntektssystem vil tre i kraft fra 2017.»



*Finnes på hjemmesida*

**RAPPORT 2015**

# **Kommunereformen**

---

**Utredning om sammenslåing av Grane,  
Hattfjelldal, Hemnes og Vefsn kommuner**

Prosjektleder: Håkon Økland

04.10.2015



Hemnes



Vefsn



Grane



Hattfjelldal





## Innhold

1	Innledning .....	5
2	Utredningsprosess .....	6
3	Bakgrunn.....	7
3.1	Historien .....	7
3.2	Dagens situasjon .....	8
3.3	Regjeringens grunnlagsmateriale .....	9
3.3.1	Ekspertutvalget.....	9
3.3.2	Melding om kommunereformen - mai 2014 .....	10
3.3.3	Ny oppgavefordeling – mars 2015.....	14
3.4	Regjeringens informasjons og veiledningsmaterieill.....	16
3.4.1	Prosessveileder .....	16
3.4.2	Standardisert faktaoppsett.....	16
3.4.3	Innbyggerundersøkelser .....	16
4	Forskning, statistikk og utredninger .....	17
4.1	Utviklingstrekk og trender .....	17
4.1.1	Bakgrunn.....	17
4.1.2	Utviklingstrekk .....	17
4.1.3	Utviklingen av offentlig sektor.....	18
4.1.4	Oppsummering av trender og utviklingstrekk.....	21
4.2	Innbyggernes opplevelse av tjenestenivået .....	22
4.3	Tjenester og forvaltning i en ulik geografi.....	23
4.4	Befolkningsutvikling og andre samfunnsendringer .....	23
5	De usikre faktorene .....	24
5.1	Inntektssystemet .....	24
5.2	Skattereform og eiendomsskatten .....	24
5.3	Framtidig tilgang på kompetanse og kapasitet .....	24
6	Intensjonsavtaler .....	25
7	Rammebetingelsene – en vurdering.....	26
8	Utredninger vedrørende kommunereformen - en oversikt .....	26
8.1	Utredninger på Midt- og Nord Helgeland.....	26
8.1.1	Bakgrunn og status for Midt- og Nord Helgeland.....	26
8.2	Prosjekt Grane, Hattfjelldal, Hemnes og Vefsn .....	26
8.2.1	Utredningsprosessen .....	26

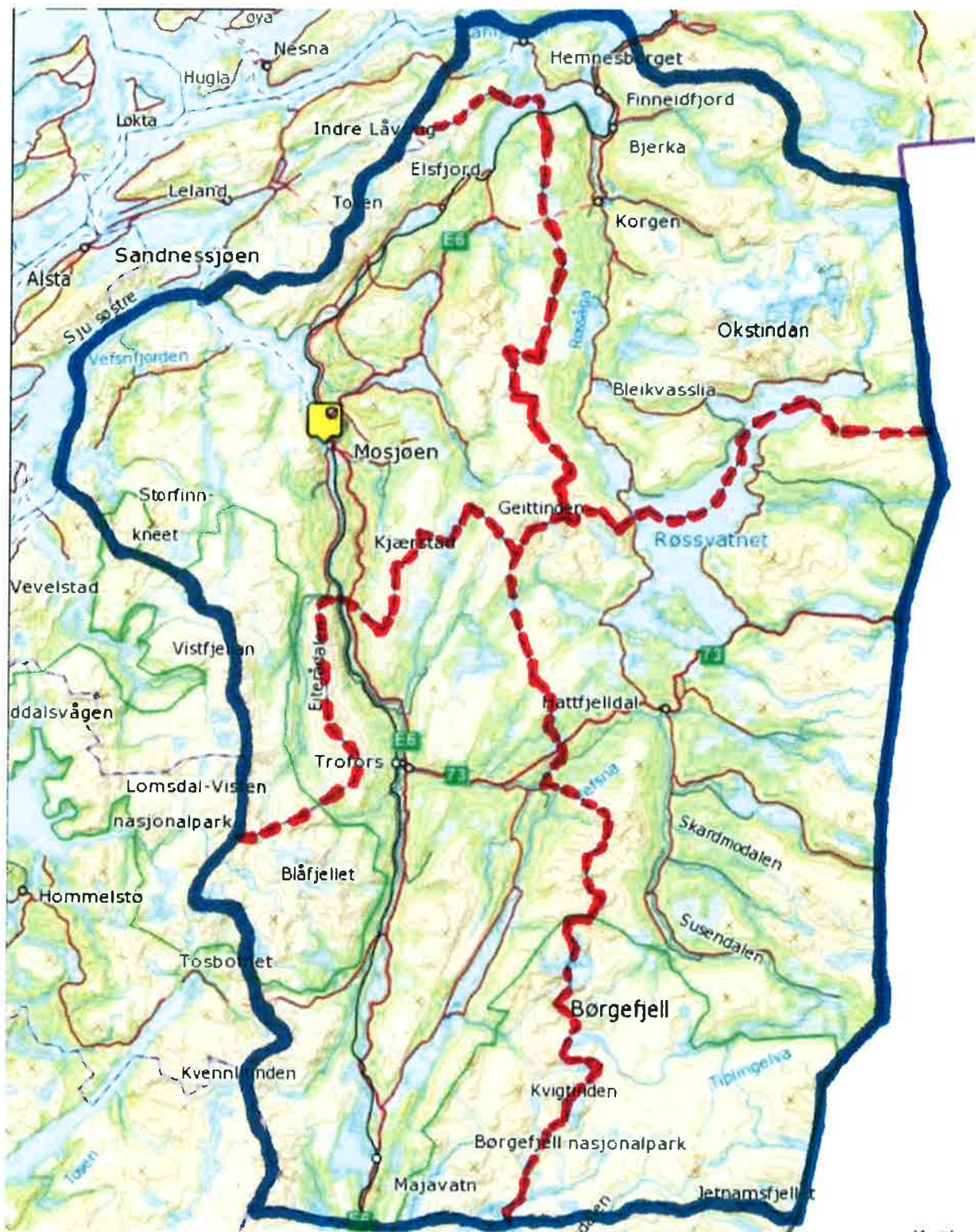


8.2.2	Prosjekt "Ny kommune Nord-Helgeland" .....	27
8.2.3	VHALD-utredningen .....	27
8.2.4	Andre utredninger .....	27
9	Kartlegging .....	28
9.1	Folketall og befolkningsutvikling (demografi) .....	28
10	Økonomi .....	30
10.1	Dagens kommuneøkonomi – status .....	30
10.2	Rammereduksjon etter 20 år .....	30
10.3	Eiendomsskatt .....	31
10.4	Kraftinntekter .....	32
10.5	Kommunenes samlede inntekter 2014 .....	33
10.6	Nivå på kommunale gebyrer .....	33
10.7	Økonomisk status .....	34
10.8	Oversikt nøkkeltall for lånegjeld og drift .....	34
10.9	Investeringsplaner, gjeld og fondsmidler .....	35
10.10	Oppsummering og sammenstilling av økonomiske forhold .....	35
11	Interne tjenester - kompetanse og kapasitet innenfor økonomi, personal, IKT og tekniske tjenester .....	36
11.1	Økonomi og personal .....	36
11.2	IKT .....	36
12	Interkommunalt samarbeid – et alternativ .....	36
12.1	Status 2014 .....	36
12.2	Regjeringens syn .....	39
12.3	Kommunenes vurderinger .....	39
13	Tjenesteyting for innbyggerne .....	39
13.1	Betydningsfulle oppgaver og rammestyring .....	39
13.1.1	Bred oppgaveportefølje .....	39
13.1.2	Lokal politisk styring .....	39
13.1.3	Levende lokalt folkestyre .....	40
14	Effektivitet og størrelse av organisasjonen .....	40
14.1	Kommunebarometeret .....	40
14.2	Kommunale administrasjonsutgifter .....	41
14.3	Personalpolitikk og struktur .....	42
15	Samfunnsutvikling .....	42



15.1	Kommunens rolle som samfunnsutvikler .....	42
15.2	Næringsutvikling og tilrettelegging.....	42
15.3	Sårbarhet .....	43
16	Organisering av tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse i en eventuell regionkommune.	44
16.1	Avstand til nytt kommunesenter .....	44
16.2	Digitalisering og ny kommunikasjon som alternativ til fysisk nærhet.....	44
16.3	Kommunale arbeidsplasser .....	45
16.4	Mulige organisasjonsmodeller.....	45
16.4.1	Samlokalisering av administrative oppgaver .....	46
16.4.2	Geografisk funksjonsdeling.....	46
16.4.3	Desentralisert administrasjon.....	47
16.4.4	Lokale servicekontor .....	47
17	Lokaldemokrati .....	48
17.1	Identitet, tilhørighet og lokalt engasjement.....	48
17.2	Lokal påvirkning på ressursforvaltning og arealbruk.....	48
17.3	Fordelingen av godene .....	48
17.4	Profesjonalisering av politikerrollen .....	49
17.5	Organisering i flere politiske nivå (lokalutvalg o.l.) .....	49
17.6	Politiske partier i en ny geografi .....	49
17.6.1	Rekruttering og deltagelse.....	49
18	Samlet oppsummering og konklusjon på utredningsoppdraget .....	50
18.1	Kompetanse og kapasitet .....	50
18.2	Økonomi .....	50
18.3	Sårbarhet .....	50





Ny kommune Grane, Hattfjelldal, Hemnes og Vefsn





# 1 Innledning

Stortinget har som del av kommunereformen pålagt kommunene en utredningsplikt, og kommunestyrene i Grane, Hattfjelldal, Hemnes og Vefsn har besluttet at en ny kommune opprettet fra disse fire kommunene er et av flere alternativ som de ønsker utredet.

Utredningsarbeidet har vært ledet av rådmennene i de respektive kommunene (styringsgruppe) og seniorrådgiver Håkon Økland har ivaretatt rollen som prosjektleder. Fylkesmannen i Nordland har bidratt med kr. 500.000,- i skjønnsmidler til utredningsarbeidet.

Utviklingen har gått i retning av mer omfattende og komplekse oppgaver til kommunene. Oppgavene de små kommunene ikke har klart å løse på egenhånd på en tilfredsstillende måte, har i stor grad blitt løst gjennom interkommunale samarbeidsordninger. Regjeringen beskriver imidlertid slike samarbeidsløsninger som et demokratisk problem fordi virksomheten ikke er direkte underlagt de enkelte kommunestyrer. Samarbeidene bør derfor avvikles og helst erstattes av en omlegging til færre og større kommuner. Det foreslås imidlertid unntak for svært tynt befolka områder der avstandsulempene åpenbart vil bli store – der kan interkommunalt samarbeid være et alternativ.

Innenfor fag- og forvaltningsområder der det kan gi hensiktsmessige løsninger har denne utredningen likevel sett på og vurdert interkommunalt samarbeid som et fortsatt alternativ til sammenslåing.

I utredningen finnes også en egen del om utviklingstrekk og trender. Vi håper denne delen kan hjelpe leseren med å sette kommunereformsatsingen inn i en større idéhistorisk sammenheng – og med å se hvordan disse idéene, kombinert med den teknologiske utviklingen, påvirker samfunnsutviklingen generelt, og organiseringen av forvaltningsoppgavene spesielt.

I utredningsoppdraget fra Regjeringen legges det til grunn at større og mer robuste kommuner er en forutsetning for å kunne løse de fleste utfordringene kommunesektoren står ovenfor. Gjennom arbeidet samfunnsforskere har gjort på kommunesektoren og kommunesammenslåing, kommer det imidlertid fram mer nyanserte resultater og vurderinger.

Utredningsarbeidet har hatt som mål å belyse de aktuelle problemstillingene på en balansert måte. For rådmannsgruppa har det vært viktig å få fram både fordeler og ulemper ved en omfattende kommunereform, og vi vil oppnå dette ved å la ulike synspunkter og vurderinger få plass i en balansert framstilling.

Uansett hvor omfattende og balansert en slik utredning er, så vil likevel konklusjonene være beheftet med usikkerhet fordi viktige spørsmål ikke kan besvares i dag. Det gjelder bl.a. det framtidige skatte- og inntektssystemet der Regjeringen har varslet endringer - og ikke minst hvordan flertallet i en ny, sammenslått kommune vil opptre ovenfor mindretallet. En sammenslåingsprosess handler derfor minst like mye om tillit og felles verdiforståelse som om fakta og tall.



## 2 Utredningsprosess

Utredningen av en «ny kommune Grane, Hattfjelldal, Hemnes og Vefsn» har vært gjennomført som et prosjekt ledet av en styringsgruppe bestående av:

Stian Skjærvik	rådmann i Hattfjelldal kommune (leder)
Amund Eriksen	rådmann i Hemnes kommune
Anita Mellingen	kons. rådmann i Grane kommune
Magne Pettersen	rådmann i Vefsn kommune

Seniorrådgiver i Hemnes kommune, Håkon Økland, har vært engasjert som prosjektleder og sekretær for prosjektgruppa.

Utredningsarbeidet har vært gjennomført i nært samarbeid med prosjektet «Ny kommune Nord-Helgeland» og der Hemnes kommune deltar i begge utredningsalternativene. Samlet dekker utredningene det generelle grunnlaget for reformen, men med noe ulik tilnærming.

Utredningen er gjennomført ved:

- innhenting av informasjon om politiske føringer og vedtak – der Regjeringens meldinger om kommunereformen er de viktigste dokumentene.
- å undersøke forskningsresultater fra tidligere sammenslåinger og forsøk på sammenslåinger
- å undersøke forskning på lokalsamfunnsutvikling
- å undersøke trender og idégrunnlag bak reformen – bl.a. «New Public Management» (NPM)
- å gjennomgå andre relevante utredninger om kommunesammenslåinger i tilknytning til reformen
- å opprette egne faggrupper innen IKT og Økonomi
- å innhente nøkkeltall om status i kommunenes forvaltning og økonomi (KOSTRA)
- å gjennomføre en egevaluering hos kommunene i to trinn:
  - 1) dagens status
  - 2) oppgaveløsningen i langt fram i tid

Det er etablert en egen hjemmeside for utredningsarbeidet med relevant informasjon til publikum om utredningsprosessen og grunnlagsinformasjon. Det er åpnet for tilbakemeldinger fra publikum og lagt ut en spørreundersøkelse om reformen rettet mot ungdom.

Etter at utredningen er overlevert, forutsettes det en politisk ledelse av den videre prosessen med innbyggerinvolvering, avklaring av alternativ og eventuelle drøftinger/ forhandlinger om et intensjonsgrunnlag for en sammenslåing.



## 3 Bakgrunn

### 3.1 Historien

Kommunekartet over Norge gått gjennom store endringer siden formannskapsloven ble vedtatt i 1837, med 392 kommuner. Løsrivelsen og oppsplittingen i flere kommuner startet nesten umiddelbart, noe som i 1931 til slutt ga Norge sitt høyeste antall kommuner: 747.

Fram mot 1960 skjedde det noen få sammenslåinger, men det var først i årene etter Schei-komiteens rapport ble lagt fram i 1962 at antall kommuner skulle bli kraftig redusert, før man til slutt endte opp med 443 kommuner, om lag 10 år senere.

Komiteen skriver i sin begrunnelse: «Et absolutt vilkår for at det kommunale selvstyre skal virke etter sin hensikt – den best mulige utbygging av landet – er at kommunene har den nødvendige økonomiske evne. De må kunne gjennomføre de oppgaver som staten til enhver tid finner det formålstjenlig å legge på dem, og de må ha tilstrekkelige midler til å utvikle eget initiativ.»

Denne reformen ble gjennomført som et diktat fra sentrale myndigheter til tross for stor lokal motstand svært mange steder. I folkeavstemninger var motstanden spesielt stor i de mindre kommunene – noen steder stemte over 95% av innbyggerne nei.

En slik framgangsmåte førte til stor misnøye. Etter at Tallaksen-utvalget leverte sin innstilling om eventuell deling av 21 kommuner i 1974, vedtok Stortinget at 10 skulle deles, noen med grensejusteringer i forhold til de gamle grensene. Noen av kommunene som ble sammenslått var noenlunde jevnbyrdige i utgangspunktet, mens andre var småkommuner som ble innlemmet i bykommuner.

Erfaringene tilsier at både jevnbyrdighet og stor ulikhet skaper utfordringer ved en sammenslåing, men på hver sin måte: Ved jevnbyrdighet oppstår det fort en konkurransesituasjon innad i den nye kommunen om hvilket område som skal gå av med seieren i kampen om makta og godene, mens ved stor ulikhet mellom kommunene vil mindretallet være på vakt og ha en frykt for å bli nedprioritert og fratatt innflytelse og goder av flertallet. Dette har blitt observert både i omlandskommuner til byene og i desentrale utkantkommuner.

Fra slutten av 80-tallet startet en prosess med sammenslåing av byer og omlandskommuner med utgangspunkt i Buvik-utvalgets arbeid. Det ble gjennomført sammenslåinger i bl.a. i Vestfold og Østfold, men prosessene førte til mye støy og protester.

I 1995 vedtok Stortinget «frivillighetsprinsippet» ved kommunesammenslåing. Etter 1995 har det blitt gjennomført 7 frivillige kommunesammenslåinger i Norge – et par av dem med et minst mulig flertall for sammenslåing ved folkeavstemningen:

- Våle og Ramnes i Vestfold ble til Re kommune
- Skjerstad i Nordland ble en del av Bodø kommune
- Ølen (i Hordaland) og Vindafjord (i Rogaland) gikk sammen til en kommune
- Aure og Tustna ble en kommune
- Kristiansund og Frei i Møre- og Romsdal gikk sammen til en kommune
- Mosvik i Nord-Trøndelag ble en del av Inderøy kommune
- Bjarkøy i Troms ble en del av Harstad kommune



Flere av disse prosessene – og andre, mislykte forsøk – har vært forsket på for å finne ut både hva som var vellykket og mindre heldig - sett i ettertid. Det har også vært gjennomført et betydelig antall utredninger av fordeler og ulemper med konkrete kommunesammenslåinger de senere årene, men der den lokale motstanden har vært stor. Motstanden er spesielt stor i mindre kommuner og kommuner som ikke vil få kommunesenteret ved en kommunesammenslåing.

Noen av sammenslåingene framstår som vellykka, og forskerne fant noen felles kriterier for suksess:

- Felles kultur, identitet og verdier
- Modningsprosess, det må sette av tilstrekkelig med tid i innledningsfasen
- Gode erfaringer fra tidligere samarbeid
- Raushet og respekt
- Åpenhet og ærlighet
- Pålitelighet

Noen årsaker som trekkes fram i forsknings- og evalueringsrapporter der sammenslåing mislyktes:

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

### **Aktuelle rapporter om kommunesammenslåingsprosesser:**

[Sluttrapport evaluering Valdres – KS 2005](#)

[Å bygge en ny kommune – erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger – Asplan Viak/ Telemarksforskning 2006](#)

[Frivillige kommunesammenslutninger 2005 – 2008 – Telemarksforskning](#)

[Langsiktige konsekvenser av kommunesammenslåing – proba-rapport 2013](#)

[Rapport kommunesammenslåinger – Distriktsenteret 2014](#)

## **3.2 Dagens situasjon**

Etter 1995 har kommunestrukturen i hovedsak blitt videreført samtidig som kommunene har fått nye oppgaver og økte krav til sine tjenester. I den forbindelse er det lagt bedre til rette for at kommunene skal kunne etablere interkommunale samarbeid. Fra 1.1.2007 kom en ny bestemmelse i kommuneloven (§ 28) som gir anledning til etablering av vertskommunesamarbeid med overføring av myndighet fra en annen kommune.

Dette har bl.a. åpnet for etablering av interkommunale barnevern, og det er nå registrert rundt 50 slike samarbeid. I tillegg har også den såkalte samkommunemodellen blitt lovfestet som en mer forpliktende samarbeidsform, men denne modellen er det bare et fåtall kommuner som har tatt i





bruk. Det økte omfanget av kommunal selskapsorganisering og etablering av ulike former for interkommunalt samarbeid, har ytterlige bidratt til å synliggjøre de demokratiske utfordringene knyttet til slike løsninger. I den forbindelse har det vært økt fokus på utarbeidelse av eierskapsmeldinger i kommunene som grunnlag for bedre styring av selskaper og interkommunale samarbeid (Brandtzæg et al. 2009).

Mange av vurderingene knyttet til en eventuell kommunesammenslåing kan være vanskelige, og disse dreier seg bl.a. om forskjeller mellom kommunene, usikkerhet for hva en sammenslåing vil innebære og frykt for å miste noe. For de kommunene som har lyktes med frivillige sammenslåinger, viser undersøkelser at man har hatt gode og involverende prosesser som tydeliggjør utfordringene som kommunene står overfor. Samtidig har man vært tydelig på hva man ønsker å oppnå. Innbyggerdialogen er av avgjørende betydning i slike prosesser (Bolkesjø og Brandtzæg 2005).

Frivillighetslinja har resultert i få sammenslåinger. Det interkommunale samarbeidet har økt, men det er grenser for langt det er hensiktsmessig å utvikle dette før samarbeidsulempene blir for store. Flere politiske partier har gitt klart uttrykk for at det er behov for større og mer robuste kommuner, og den nye Solberg-regjeringen vil gjennomføre en kommunereform hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden.

Regjeringen foretar en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner. Siktemålet er at en mer robust kommunestruktur vil sikre mer kompetanse og større faglighet i den enkelte kommune.

### 3.3 Regjeringens grunnlagsmateriale

#### 3.3.1 Ekspertutvalget.

Et ekspertutvalg ble satt ned for å levere to rapporter: En delrapport 31. mars 2014, og en sluttrapport i 1. desember 2014. Ekspertutvalget har bestått av erfarne forskere og praktikere, som til sammen representerer en allsidig og god kompetanse på hele kommunesektoren. En [referansegruppe](#) har gitt innspill til ekspertutvalgets kriterier.

##### Første delrapport:

I delrapport I skulle utvalget ta utgangspunkt i dagens oppgaver i kommunene. Som et generelt prinsipp skulle det legges til grunn at alle kommuner skal løse sine lovpålagte oppgaver selv. I sluttrapporten skulle utvalget vurdere kriterier kommunene bør oppfylle for å ivareta mulige nye oppgaver. Kriteriene skal benyttes på lokalt, regionalt og sentralt nivå som et grunnlag for å vurdere kommunesammenslåing og ny kommunestruktur.

[Ekspertutvalgets delrapport 1 - 31. mars 2014](#)

[Oversikt over de viktigste forslagene i ekspertutvalgets rapport \(pdf\)](#)





#### Andre delrapport:

1. desember 2014 la ekspertutvalget fram sluttrapporten «Kriterier for god kommunestruktur».

I sluttrapporten har utvalget sett på hvilke kriterier kommunene bør oppfylle for å kunne ta på seg nye oppgaver. Utvalget har vurdert eksempler på oppgaver som det kan være aktuelt å overføre til større og mer robuste kommuner.

[Les ekspertutvalgets sluttrapport: Kriterier for god kommunestruktur \(pdf\)](#)

### **3.3.2 Melding om kommunereformen - mai 2014**

#### **3.3.2.1 Bakgrunn:**

I kommuneproposisjonen for 2015 tok Regjeringen inn en [meldingsdel om en ny kommunereform](#) som de skriver har til formål å spre makt, begrense statlig detaljstyring og bygge samfunnet nedenfra gjennom å gi mer handlingsrom til enkeltmennesker, familier, lokalsamfunn og bedrifter. Regjeringen ønsker gjennom reformen å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner.

Nærhetsprinsippet innebærer å legge oppgaver og beslutninger så nær dem det gjelder som mulig.

Videre begrunner regjeringen reformen med at befolknings- og kommunikasjonsutviklingen har endret de funksjonelle samfunnsutviklingsområdene. Kommunestrukturen er i liten grad endret i tråd med denne utviklingen. De fleste funksjonelle samfunnsutviklingsområder dekker i dag flere kommuner. Særlig i byområdene er mulighetene store fremover for å sikre en helhetlig og bærekraftig utvikling i areal-, transport- og boligplanlegging med større og mer robuste kommuner

#### **3.3.2.2 Utrednings»plikten»**

Departementet pålegger kommunene indirekte å utrede kommunesammenslåing, evt. med flere alternativer, gjennom økonomiske virkemidler. De som ikke følger løpene lagt av regjeringen kan forvente at de positive økonomiske virkemidlene ikke blir dem til del – og at overgangsordningene i inndelingsloven heller ikke blir videreført for deres del.

#### **3.3.2.3 Utredningstema - roller og kriterier**

Meldingen legger føringer både for hvordan utredningsprosessen bør organiseres og gjennomføres - og hva den minimum skal inneholde av tema og vurderinger. Departementet har i tillegg utarbeidet en veileder for utredningsarbeid og innbyggerinvolvering. Den tematiske inndelingen er som følger av tabell på neste side:



## Samfunnsmessige hensyn og foreslåtte kriterier

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

### 3.3.2.4 Økonomiske virkemidler

Regjeringen benytter positive økonomiske virkemidler for å legge til rette for overgangen til en ny kommune for kommuner som slår seg sammen. De økonomiske 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

Kommuner som slår seg sammen får dekket engangskostnader som følge av sammenslåingen etter en standardisert modell. Basert på utbetalingene i de siste sammenslåingsprosessene er 20 mill.



kroner satt som et grunnbeløp per sammenslåing, og differensieres etter antall kommuner og antall innbyggere i sammenslåingen. Beløpet utbetales når nasjonale vedtak om sammenslåing er gjort.

*Modell for dekning av engangskostnader i reformperioden (kroner).*

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

### Reformstøtte

Kommuner som slår seg sammen vil få reformstøtte. Reformstøtten går til alle sammenslåtte kommuner med vedtak i reformperioden, med et minstebeløp på 5 mill. kroner per sammenslåing. Støtten er differensiert etter innbyggertall. Maksimalt beløp er 30 mill. kroner for de mest folkerike sammenslåingene. Utbetalingen blir gitt uten ytterligere søknad fra kommunene, og utbetales på tidspunktet for sammenslåingen. Det er ikke gitt noen føringer for bruken av reformstøtten.

*Modell for reformstøtte i reformperioden (kroner).*

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

### Inndelingstilskuddet

Dagens ordning med [inndelingstilskuddet](#) videreføres. Med dagens inndelingstilskudd får den nye sammenslåtte kommunen beholde tilskudd som om den fortsatt var to (eller flere) kommuner i 15 år etter sammenslåingen, før inndelingstilskuddet trappes ned over 5 år. Dette er en gunstig og langsiktig ordning for kommunene, som får god tid på seg til å tilpasse seg nye rammebetingelser.

Ut fra kriteriene i 2015 vil utslaget ved sammenslåing av de 4 kommunene i h.h.t. KS sin beregningsmodell bli en reduksjon i overføringene på ca. kr 66 mill. pr. år når overgangsperioden er





over etter 20 år. Denne modellen forutsetter at Nord-norgetilskuddet faller bort og blir erstattet av distriktstilskuddet som i dag gjelder for Sør-Norge.

#### Modell for beregning av inndelingstilskuddet fra KS

Praksis for beregning av inndelingstilskudd er endret for å sikre kommunene forutsigbarhet i kommunereformen. Grunnlaget for beregning av inndelingstilskudd har til nå vært inntektssystemet som gjelder på det tidspunktet kommunene faktisk slår seg sammen. For å ha sikre rammebetingelser i kommunereformen, er det lagt opp til at alle sammenslåingene blir behandlet likt. Inndelingstilskuddet for kommuner som slår seg sammen i kommunereformen, blir beregnet ut fra inntektssystemet slik det er i 2016.

Etter reformperioden vil ordningen bli strammet inn. Omfang og innretning på ordningen, herunder perioden for inndelingstilskuddet, vil bli vurdert.

#### **3.3.2.5 Øvrige tiltak**

##### **Hjemmel om pålagt interkommunalt samarbeid**

I noen tilfeller vil kommunene på grunn av store avstander ikke ønske å slå seg sammen. For store avstander kan gjøre at det kan bli krevende å rekruttere til politisk deltakelse blant annet i kommunestyrene.

For disse tilfellene vil departementet utrede en generell hjemmel i kommuneloven som gir anledning for å pålegge interkommunalt samarbeid for å få større fagmiljø der det er behov for det. En slik generell hjemmel kan erstatte dagens hjemler om pålagt interkommunalt samarbeid i særlovene (finnes i dag bl.a. i pbl, helse- og omsorgstjenesteloven, folkehelseloven, kommuneloven og brann- og eksplosjonsvernloven).

##### **Avvikling av samkommunen**

I lys av den forestående kommunereformen, ønsker departementet å starte opp et arbeid med sikte på å avvikle den muligheten til interkommunalt samarbeid som ligger i samkommunemodellen. Samkommunen utgjør et nytt forvaltningsorgan (selvstendig juridisk person) som gir mulighet til sektorovergripende samarbeid. Deltakerkommunene overfører ikke bare oppgaver til samkommunen, men også ansvaret for å utføre disse.

Om en kommune trenger å samarbeide på så mange tjenesteområder som samkommunen gir anledning til, mener regjeringen at kommunesammenslåing er en bedre løsning. Samkommunen er en modell som ytterst få kommuner har tatt i bruk, noe som viser at denne modellen oppleves som mindre relevant for kommunene. Modellen er hjemlet i kommuneloven.

##### **Inntektssystemet**

Regjeringen legger opp til en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i løpet av perioden. Gjennomgangen av inntektssystemet vil ses i sammenheng med kommunereformen.

Ut fra føringene i regjeringens dokumenter om kommunereformen vil det være en forventning om at kriteriene vil bli endret til fordel for større kommuner med voksende folketall. Om det vil skje en omfordeling av midlene innen aldersgrupper pga. økende levealder i befolkningen gjenstår å se.



### **3.3.3 Ny oppgavefordeling – mars 2015**

20. mars la statsminister Erna Solberg, kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner og arbeids- og sosialminister Robert Eriksson frem stortingsmeldingen ”Kommunereformen - nye oppgaver til større kommuner”

#### **Meld. St. 14 (2014-2015) Kommunereformen - nye oppgaver til større kommuner**

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

#### **Videregående opplæring**

Ansvar for videregående opplæring skal fortsatt ligge på regionalt folkevalgt nivå. Stortingsflertallet viser til gjeldende forsøkslov der regjeringen kan vurdere slike forsøk der det er godtgjort at alle berørte elever blir minst like godt eller bedre ivaretatt enn før. Adgangen til å gjennomføre forsøk utvides ikke med dette, og vil være i tråd med slik forsøksordningen er blitt praktisert de siste ti årene. Sammenhengende læringsløp 0–19 år er det sterkeste argumentet for at ansvaret bør ligge på ett sted. Et helhetlig perspektiv rundt opplæring 0–19 år innen en organisasjon ville være en fordel også når en ser på levekårsutfordringen for regionen. Det er stor usikkerhet om varige løsninger etter forsøksperioden.

#### **Kollektivtransport**

Ansvar for kollektivtrafikken skal fortsatt som hovedregel ligge på det regionale folkevalgte nivå. Ansvar for kollektivtrafikken kan overføres til større kommuner på de vilkår som skisseres i meldingen, og forutsatt at det inngås et samarbeid/ partnerskap med det øvrige fylket/regionen om å sikre et helhetlig kollektivtilbud i regionen. Regjeringen setter som krav for å overta ansvaret for kollektivtrafikk at kommunen må omfatte en felles geografisk bolig- arbeids- og serviceregion som har tilstrekkelig markedsgrunnlag til å gi befolkningen et ønsket kollektivtilbud innenfor en samfunnsøkonomisk akseptabel kostnad.

#### **Andre prosesser**

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

- oppgave- og finansieringsansvaret i barnevernet
- utredning av familieverntjenesten med sikte på overføring av ansvaret til kommunene
- oppgaver på politiområdet
- ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene for det offentlige vegnettet
- stortingsmelding om primærhelsetjenesten
- opptrappingsplaner for henholdsvis rusfeltet og rehabiliteringsfeltet
- finansieringsansvaret for pasienttransport
- reformarbeid knyttet til pleiepenger
- hjelpestønad og omsorgslønn



- forenkling av utmarksforvaltningen
- utviklingsavtaler på planområdet
- forenkling av plandelen i plan- og bygningsloven,
- konsesjonsbehandling av mikro-, mini og småkraftverk
- endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag og vannscooterregelverket

### **Oppgaver som stortingsflertallet går inn for å overføre til kommunene:**

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

Noen av disse oppgavene ligger delvis til kommunene i dag (delt ansvar)

### **Behovet for interkommunalt samarbeid**

Et av regjeringens mål med kommunereformen er å redusere behovet for interkommunalt samarbeid, og gi tilbake ledelsen fra styrer til kommunestyret/bystyret. Behovet for interkommunalt samarbeid i fremtiden vil være knyttet til størrelsen på de nye kommunene, fremtidig etterspørsel etter tjenester og nye oppgaver.

Så lenge det er flere kommuner i en felles bo- og arbeidsregion vil det være behov for interkommunalt samarbeid. Etter gjennomført reform vil det være naturlig å gå gjennom de ulike samarbeidene i regionen og vurdere hensiktsmessighet av ny kommunestruktur og omkostninger. Avhengig av hvilken modell som velges i knutepunktet, må en vurdere behovet og retningen på nytt samarbeid. Det kan være aktuelt å vurdere behovet for et større utviklingsperspektiv på de oppgavene som det må samarbeides om, samt behov for å utvide deler av samarbeidet, for eksempel innen tilrettelegging for vekst og verdiskaping, til å omfatte større deler av en fremtidig utvidet bo- og arbeidsregion.

### **Regionalt folkevalgt nivå**

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



regionnivået i hovedsak er relatert til rollen som regional aktør for samfunnsutvikling. Dette vil også omfatte innbyggerrettet tjenesteproduksjon.

### **Videre sentral prosess**

Det legges opp til at det i første halvår 2017 kommer en ny stortingsmelding, som omhandler struktur for kommuner og endelig behandling av oppgaver til kommunal sektor. Det er også varslet at det kommer en stortingsmelding våren 2016 om fylkeskommunens og fylkesmannens struktur og oppgaver.

## **3.4 Regjeringens informasjons og veiledningsmaterieill**

### **3.4.1 Prosessveileder**

Departementet gir økonomisk støtte til en [prosessveileder i det enkelte fylkesmannsembete](#) fra høsten 2014. Fylkesmannen har arbeidsgiveransvar for stillingen. Også KS vil, etter søknad, få midler til sitt arbeid med kommunereformen. Disse midlene vil kunne brukes til å styrke KS sitt grunnlag for å kunne arbeide aktivt med de lokale og regionale prosessene.

### **3.4.2 Standardisert faktaoppsett**

Departementet har utarbeidet det digitale verktøyet [NY KOMMUNE.NO](#) . Her er det mulig å sammenstille kommuner og hente ut enkle rapporter om utfordringer, både i egen kommune og i kommunene som det kan være aktuelt å slå seg sammen med. Faktaoppsettene tar utgangspunkt i kriteriene som er utarbeidet av ekspertutvalget og annen, relevant tilgjengelig informasjon. En slik sammenstilling av fakta gir kommunene god informasjon blant annet om utfordringer og utviklingstrekk for hver enkelt kommune og for regionen som helhet.

Faktaoppsettene kan enkelt suppleres ut fra lokale og regionale behov og utfordringer. Dette vil også være et viktig verktøy for de regionale prosessveilederne. Oppsettet erstatter dagens praksis med støtte til utredninger av enkeltstående sammenslåingsalternativer.

### **3.4.3 Innbyggerundersøkelser**

Kommunene får tilbud om et [opplegg for innbyggerundersøkelser til bruk i høringen av innbyggerne](#). Aktuelle spørsmål i en slik spørreundersøkelse kan f. eks være knyttet til hvilke forventinger innbyggerne har til det framtidige tjenestetilbudet, hvordan de ser på potensialet for utvikling og vekst, og hvordan de forholder seg til ulike sammenslåingsalternativer.

Det vil fortsatt være opp til kommunene selv å avgjøre om de ønsker å spørre om innbyggernes råd ved folkeavstemning, eller benytte en innbyggerundersøkelse. Departementet vil dekke inntil 100 000 kr til hver kommune i forbindelse med høring av - og informasjon til innbyggerne.

[Innbyggerundersøkelse: Høring av innbyggerne ved kommunesammenslåing - Gjennomføring av opinionsundersøkelse \(pdf\)](#)





## 4 Forskning, statistikk og utredninger

### 4.1 Utviklingstrekk og trender

#### 4.1.1 Bakgrunn

I løpet av de siste år har verden gjennomgått en utvikling som har medført en rekke gjennomgripende strukturelle endringer av samfunnet vi lever i. Mange beskriver utviklingen som en overgang fra Industrisamfunnet til Kunnskapssamfunnet.

#### 4.1.2 Utviklingstrekk

Kunnskapssamfunnet er en naturlig fortsettelse av industrisamfunnet representert med en ny teknologisk revolusjon. Rundt denne nye teknologien posisjonerer gamle virksomheter seg med ny innovasjon, nye virksomheter og nye produkter (Albrow, 1996). Kunnskapssamfunnet er bl.a. en følge av økt utdanning, ny teknologi, globalisering av økonomi-politikk-kultur-menneskelige relasjoner.

Sentrale trekk ved den nye organisasjonslogikken blir: Prosessorganisering, avbyråkratisering, teamorganisering, eksterne koplinger, kontinuerlig kompetanseutvikling. Også kunnskapsyrker og serviceyrker vil oppleve en økende grad av informatisering. Dette er et særtrekk i ny IKN-logikk. Denne utviklingen har vi sett både i bank og forsikring. Det er først når informatisering av kunnskapsyrker tar til for alvor at man kan snakke om intellektualisering av arbeidsprosesser" (Johannessen 2005).

Dette fører til økt utdanningskrav, samt krav til selvstendige avgjørelser i hele verdiskapningsprosessen (Ozaki, 1992; Shaiken, 1993). Informatisering får samme konsekvens som automatisering, dvs. de arbeidsoppgaver som er av rutinemessig og repeterende art blir erstattet av teknologiske løsninger. Dette kan sies å være Taylorismens inntog i administrasjonssjiktet, drevet frem av mer omfattende automatisering og ny informatisering (Johannessen, 2005).

Sosiale samarbeidsnettverk ser ut til å bli viktige byggeklosser i kunnskapssamfunnet. Selv om sosiale samarbeidsnettverk har eksistert som viktige arenaer for ulike beslutningsaktører tidligere, synes de nå å bli enda mer avgjørende for produksjonsprosesser og resultater på stadig flere samfunnsområder. Det er bl.a. ny IKT som muliggjør at sosiale nettverk kan operere som en organisme. Systemet av relasjoner og systemet av posisjoner blir på denne måten viktigere enn geografisk konsentrert makt (Johannessen, 2005).

Førstelinjen får sterkere betydning i kunnskapssamfunnet. Mens byråkratisystemet var en viktig sosial mekanisme som stabiliserende og koordinerende faktor i industrisamfunnet er kompetanse i førstelinjen avgjørende for verdiskapning i kunnskapssamfunnet. Balansen mellom det ønskelige og det mulige er det balanserende ledelsesprinsipp i en fleksibel og dynamisk organisasjonsform (Johannessen, 2005). En konsekvens av individualisert skreddersøm og oppjustering av kompetanse i førstelinjen er blant annet overgang fra hierarkiske styrings- og kontrollsystemer til mer vertikale systemer for organisering og ledelse (Drucker, 1999).

Frykten for å miste kontroll over eget liv er en vesentlig del av det nye arbeidslivet. Derfor er endringsvillighet, fleksibilitet og utdannelse blitt en konstant faktor i de fleste sitt liv (Sennet, 1998). Flere skifter jobb oftere, varige relasjoner blir færre og den enkeltes kompetansebase skifter hurtigere enn tidligere. Det betyr at tidsaspektet har endret karakter fra det langsiktige til det mer kortsiktige og midlertidige. En indikasjon på denne utviklingen er veksten i byråer som Step Stone,



Manpower, Jobb.online osv. (Champy, 1995). Aksept av personlig initiativ og individuelle løsninger som mekanisme til suksess i motsetning til arbeidskollektivet kan se ut til å være en vesentlig endring i normgrunnlaget i arbeidslivet. Hurtige endringer i arbeidslivet aksepteres som om de var naturlover. Usikkerhet er blitt det normale. Normgrunnlaget i arbeidslivet er i endring. Personlig initiativ og individuelle løsninger vektlegges foran arbeidskollegiet (Nordhaug, 1994).

Dagens kunder/brukere viser en mer aktiv interesse for hva tjenesteleverandørene yter og hvordan de fungerer. Årsakene til dette er mange: Økt kunnskapsnivå, større informasjonsmengde, endrede verdier osv.(Normann, 1994). Mer bevisste brukere har større forventninger om individuell og kompetent behandling. Det har vært sterk vekst i antall en-personhusholdninger. Dette sammen med høy yrkesaktivitet blant kvinner har skapt endrede betingelser for pårørendes mulighet til å påta seg omsorgsansvar(St.prp.nr.46, 2005).

Globalisering er en betegnelse for intensivering av de økonomiske, kulturelle og politiske forbindelser på tvers av landegrensene. Globaliseringen bidrar til økt omstillingstakt i næringslivet. Viktige trekk ved globaliseringen er:

Vekst i utenlands investeringer, ny internasjonal arbeidsdeling, økt mobilitet av kapital over landegrenser, økt internasjonal konkurranse og utvikling av et integrert verdensmarked.

Like viktig for utviklingen av globalisering er en tjenlig infrastruktur og informasjonsstruktur. Globalisering er en viktig drivkraft i utviklingen av det nye kunnskapssamfunnet. Nasjoner og/eller områder som greier å posisjonere seg i forhold restruktureringen av verdensøkonomien kan oppleve økt vekst og velstand. Et særlig kritisk område er utvikling av infostruktur.

Mulige negative konsekvenser av globalisering er miljø ødeleggelse, økologiske katastrofer, fattigdomsproblematikk og fremvekst av konflikter basert på fundamentalisme. Dette kan også være en trussel for muligheten til å opprettholde en stor og kostbar offentlig forvaltning i fremtiden. For å kompensere for dette blir det viktig å øke kunnskapsarbeidernes produktivitet (Drucker, 1999). Det er ennå ikke etablert gode styrende mekanismer i kunnskapssamfunnet. Disse er nødvendig for å unngå for store skader på sosiale systemer (Soros, 1998). Dette innebærer store utfordringer for Norge - bl.a. fordi landet ikke er medlem av EU. Kunnskapssamfunnet innebærer en stor grad av regional integrering (Thurow, 1999).

En konsekvens av den fjerde og siste del av informasjonsrevolusjonen er blant annet at fokus har begynt å dreie seg fra selve teknologidelen i IKT til informasjons- og kommunikasjons-delen (Johannessen, 2005). Ny teknologi er en forutsetning for global økonomi og dermed for utviklingen av Kunnskapssamfunnet. Dette åpner muligheten for økonomisk vekst for samfunnet. Hoveddrivkraften i kunnskapsøkonomien vil bli automater, informater og infostruktur. Suksess i forhold til nye teknologiske utfordringer innebærer vilje til enorme investeringer i infrastruktur og infostruktur for ny IKT.

#### **4.1.3 Utviklingen av offentlig sektor**

Offentlig sektor har hatt sterk vekst i alle I-land etter andre verdenskrig på grunn av utbyggingen av velferdsstaten, med omfattende satsinger innenfor utdannings-, helse-, trygde- og næringssektoren. Vanskeligheter med å finansiere de voksende offentlige utgiftene gjorde at systemet kom under press. Det ble stilt krav til at veksten i offentlige utgifter måtte dempes. Reformen med sikte på effektivisering av offentlig sektor ble et stikkord.



Reformer har som utgangspunkt at organisasjons- og styringsformer har stor betydning for forvaltningens effektivitet. Det er tro på planlegging for å oppnå definerte mål. Målet er ambisiøst:

En mer kostnadseffektiv stat, med høyere kompetanse, bedre kvalitet, riktige satsninger på definerte målområder (Eriksen, 1983).

Den mest kjente reformbølgen er New Public Management (NPM). Dette er betegnelsen på en reformbølge som de siste tiår har preget offentlig sektor. Særlig innenfor anglo-amerikanske land, men også i Skandinavia har denne hatt betydning. Hensikten med NPM-reformene var å gjøre offentlig sektor mer kostnadseffektiv og fleksibel. Idealene og retorikken som skulle frembringe disse endringene, ble hentet fra det private næringsliv. NPM ble lansert som en universalistisk og apolitisk teknikk som var ment å kunne anvendes på tvers av landegrensener, partigrensener, administrativt nivå, institusjoner og sektorer (Christensen og Lægneid, 1998).

NPM er ikke et enhetlig reformkonsept, snarere omtales det som en "handlekurv" av ulike reformelementer. Christensen (2003) beskriver denne som:

-Helt konkrete reformtiltak i det offentlige apparat, bygget på forvaltningspolitiske reformprogram.

-Den kan sees på som et kulturelt tiltak hvor hovedpoenget er å endre tradisjoner og eksisterende kultur i det offentlige apparatet.

-Den kan også sees på som et sett av symboler eller myter. Argumentet er at politiske ledere vil øke sin legitimitet gjennom å fremstå som moderne og effektive.

En bør skille mellom NPM som et sett av reformideer, som et sett av konkrete reformtiltak og som reformeffekter. Det at reformideer spres betyr ikke automatisk at reformtiltak også spres. Ideer får raskere gjennomslag enn tiltak (Christensen og Lægneid, 2001).

Av denne grunn bør en ha fokus på de ideene, som er konkretisert i form av reformtiltak.

Christensen og Lægneid (2001) har konkretisert de viktigste NPM elementene:

- Oppsplitting og desintegrering av homogene forvaltningsorganisasjoner gjennom horisontal og vertikal spesialisering, herunder fristilling og endring i tilknytningsformer.
- Vekt på profesjonell, management orientert ledelse i offentlige organisasjoner med mer autonomi for ledere til å velge virkemidler og til å bestemme over ressursbruken lokalt.
- Mål og resultatstyring med resultatmål, rapportering av resultat og belønnings- og straffesystem. Endring av personalpolitikken, med vekt på kontrakter, lønnsulikhet, prestasjonslønn og økt bruk av midlertidige ansettelse.
- Kostnadskutt og budsjett disiplin.
- Økt vekt på serviceorientering, servicekvalitet, brukerstyring og tjenesteyting.
- Økt konkurranseeksponering herunder skille mellom dem som produserer og bestiller tjenester. Del- og helprivatisering.

Denne opplistingen viser at NPM ikke er noen enhetlig reformbevegelse, fordi mange av reformelementene peker i ulike retninger og det er spenninger mellom dem. Beskrivelsen av de viktigste NPM elementene samsvarer i høy grad med konsekvenser av NPM beskrevet av Huan (2007).

De er: Økt vekt på ledelse, økte krav til effektivitet, mer måling og brukerorientering.



Utbredelsen av NPM hadde ulikt tempo og gikk gjennom forskjellig stadier og innpakninger i ulike land. Elementer fra NPM er klart mest utbredt i de anglo-amerikanske landene. De kontinentale europeiske land og spesielt de skandinaviske land har vært mer tilbakeholdne.

I de Skandinaviske landene fikk opprinnelig NPM sine ideer bare moderat spillerom og selve implementeringen ble karakterisert som en relativt langsom prosess. Det forklares gjerne med faktorer som at vår offentlige sektor er nokså homogen, fundert på gjensidig tillit og samarbeid mellom politiske og administrative ledere - og at økonomien i offentlig sektor har vært god. Dette har verken gitt akutte behov eller stor grobunn for omfattende reformer (Christensen og Lægred, 2001).

Willoch -og Brundtland-regjeringene ga hver på sin måte viktige bidrag til utviklingen av NPM-ideer i Norge. Willoch regjeringen lanserte kampanjen «Aksjon Publikum» i Norge. Fokus var en sterkere kundeorientering i offentlig sektor med slagordet: Brukeren i fokus. Brundtland-regjeringen la frem et bredt effektiviseringsprogram for økonomien inkludert et program for effektivisering av offentlig sektor. Dette ble blant annet fulgt opp ved at det ble bestemt at mål- og resultatstyring skulle bli obligatorisk i statlige etater fra 1990.

Utviklingen førte til at oppfatningen av Norge som en nølende reformator (Olsen, 1996) endret seg noe etter hvert. To NPM-ideer har i alle fall fått gjennomslag i vår forvaltning: Mål- og resultatstyringsreformen og tiltak med hensikt å endre statlige selskap og foretaks kommersielle frihet (Christensen og Lægred, 2001). De senere år har Norge blitt en mer ivrig reformator, og indikatorer på dette er:

- Institusjonaliseringen av en mer uavhengig tilsynsfunksjon.
- Styrken i fristillingen har økt klart. Viser i denne sammenheng til reorganiseringen av forvaltningsbedrifter, reorganisering av eierfunksjonen, delprivatisering av store statsforetak, økning i bruk av kontrakter og sterkere konkurranseeksponering. Hvorfor har dette skjedd uten at de sentrale betingelser har forandret seg særlig mye? Her peker Christensen og Lægred (2001) på flere samvirkende faktorer:
- Presset fra omgivelsene har økt. Eksempler på dette kan være:
- Globaliseringen har deterministiske trekk for reformer i offentlig sektor.
- Vanskelig å stå imot når "alle" forholder seg til NPM.
- Press fra organisasjoner som OECD
- En gradvis tilnærming vil føre til at man vender seg til tanken om reformer og føre til at reformene i neste omgang øker i omfang.
- De statlige institusjoner som er inne i en endringsfase presser sterkere på for ytterligere reform.
- En koalisjon av sentrale politikere, forskere, finansbyråkrater, økonomer i sentralforvaltningen og ledere i sentralforvaltningen er mer innstilt på reform enn før. Denne gruppen bidrar til at reformene er mer "teoridrevne" enn det som har vært vanlig i Norge. De bygger i stor grad på teori omkring kunnskapssamfunnet.

Det er utført få studier av de samlede effektene av NPM. En del studier omtaler en økonomisk besparelse på 15-20% som kan brukes til å løse nye samfunnsoppgaver (Sørensen et al., 1999). I disse beregningene er ikke "medaljens bakside" tatt med. Gregory (2001) viser til erfaringer fra Australia





og New Zeeland som viser en økning i: Sosiale ulikheter, fattigdom og arbeidsledighet. Hjelp til svake brukere og lovpålagte sosiale hensyn kommer under press av driftsmessige hensyn.

Christensen (2003) trekker frem en del "biefekter" av NPM:

- Ansatte som må slutte i det offentlige på grunn av innsparinger belaster trygdebudsjettene.
- Det offentlige byråkratiet i flere land vokser etter noen år.
- Politiske mål knyttet til kollektive normer nedtones. Politisk styring svekkes.
- Svekket sysselsetting i distriktene.
- Kompetansemiljøer kan splittes opp og havne i innbyrdes strid om ressurser osv.
- Kan føre til fragmentering av etatene med økt press for ressurser til koordinering.
- Økt brukerfokus fører i praksis bare til at de ressurssterke styrker sin stilling.
- Svekket tjenestetilbud til dem som ikke har tilgang på nett-tjenester fra det offentlige. Dette rammer særlig ressursvake grupper.
- Økning av prisnivået i periferien
- Sentralisering. En styrking av sentrum i sentrum eller sentrum i periferien.

#### **4.1.4 Oppsummering av trender og utviklingstrekk**

Både den teknologiske utviklingen – spesielt innenfor IKT og infrastruktur – og ideologiske grunnidéer om individuell valgfrihet, mindre offentlig styring og nødvendigheten av globalisering for å sikre økonomisk velstand og individuelle velferdsordninger, har vært et sterkt bidrag til samfunnsutviklingen – inkludert kravene til offentlig effektivitet.

Forventningene til privat velstand kombinert med offentlig velferd har gjerne overskredet mulighetene til å innfri dem, og da har svaret gjerne vært effektivisering av de offentlige oppgavene. Og vi ser derfor en omstrukturering av offentlig forvaltning og tjenesteyting uten sidestykke i dagens Norge – spesielt innenfor statlige virksomheter.

Med en kommunestruktur som sist ble etablert på 60-tallet oppfattes kommunene utad gjerne som «reformsinker» uten at det er en påviselig sammenheng mellom kommunestørrelse og hvor fornøyd eller misfornøyd brukerne av tjenestene oppgir at de er. Rangeringen på kommunebarometeret indikerer heller ikke at kommunestørrelse har noen vesentlig betydning for resultatene som måles der.

Et slikt positivt resultat for de små kommunene forutsetter nok at komplekse og omfattende oppgaver har kunnet bli løst ved interkommunale samarbeidsløsninger, og at de minste kommunene har fått styrket sin økonomi gjennom kriteriene i finansieringssystemet – bl.a. småkommunetilskuddet.

Hvor lenge slike «motkonjunktur-løsninger» får bestå er et rent politisk spørsmål, men det er et spørsmål som kan bli helt avgjørende for om mange av dagens små kommuner fortsatt skal bestå og kunne overleve både økonomisk og kompetansemessig.

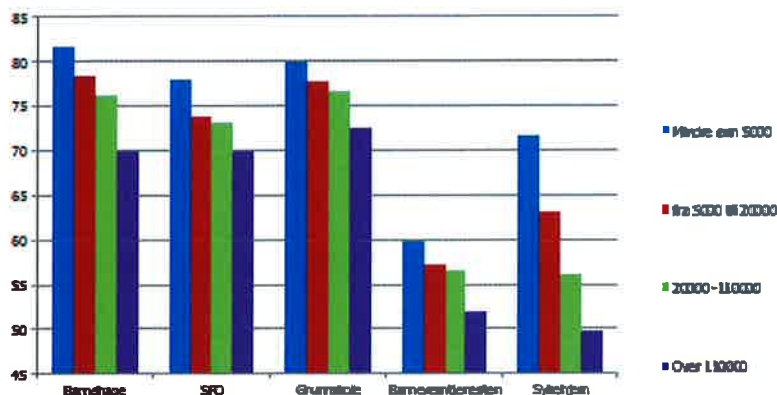


## 4.2 Innbyggernes opplevelse av tjenestenivået

Det er foretatt undersøkelser i stor skala av hvor fornøyd innbyggerne er med de ulike kommunale tjenestene. Gjennomgående scorer de minste kommunene høyest på basistjenestene – jfr. diagrammene nedenfor. Det på et fåtall tjenester at de største kommunene får høyest score.

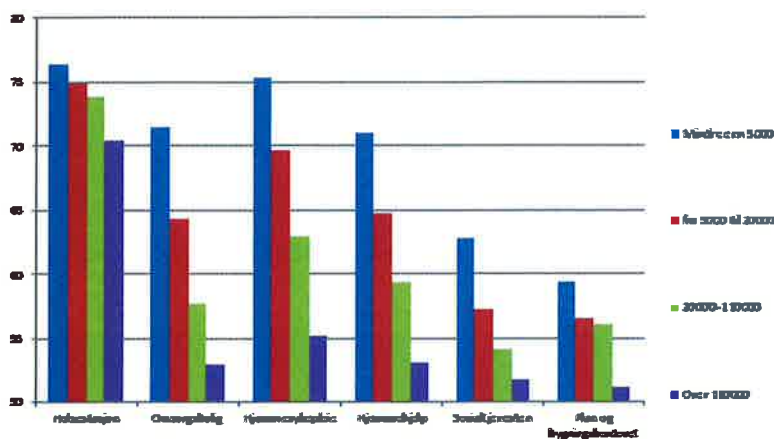
Dette er et mål på subjektive vurderinger fra innbyggerne hvordan tjenesten oppleves.

### GJENNOMSNITTSSKÅR BARNEHAGE, SFO, GRUNNSKOLE, BARNEVERN OG SYKEHJEM



Høgskolen i Hedmark

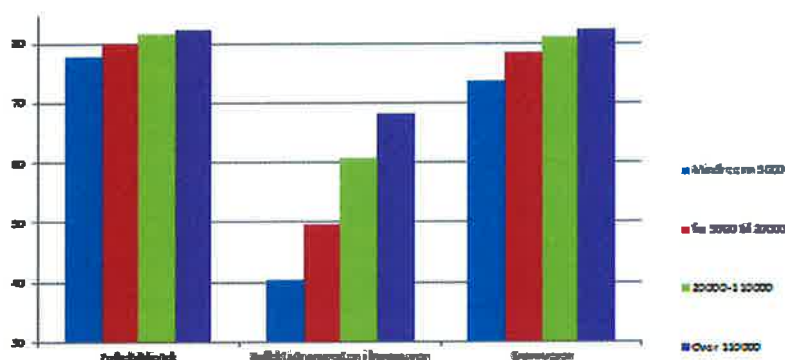
### GJENNOMSNITTSSKÅR HELSESTASJON, OMSORGSBOLIG, HJEMMESYKEPLEIE, SOSIALTJENESTEN OG PLAN OG BYGNING



Høgskolen i Hedmark



## GJENNOMSNIITSSKÅR FOLKEBIBLIOTEK, KOLLEKTIVTRANSPORT OG BRANNVESEN



### 4.3 Tjenester og forvaltning i en ulik geografi

I debatten omkring kommunereformen slås det fast at tjenestene må utføres der folk bor – dvs. at mulighetene til å sentralisere de daglige tjenestene rettet direkte mot store brukergrupper er begrenset (barnehage, skole, hjemmetjeneste, miljøtjeneste mv.). Det forutsettes dermed at det fortsatt skal finnes et desentralisert tilbud uavhengig av kommunestrukturen.

Det vil likevel være slik at de forskjellige tjenestene vil ha ulik optimal geografi. Dette viser seg tydeligst i regionale statlige sektoreter der det finnes et utall av forskjellige inndelinger alt etter hva hver enkelt sektor har funnet som formålstjenlig for seg – og igjen så sammenfaller sjelden disse med fylkes- eller kommunegrensene.

Dette er klare indikasjoner på at hver tjeneste og/ eller forvaltning kan ha sin optimale geografiske utstrekning - som igjen kan variere svært mye ut fra virksomhetens karakter. Dette er en utfordring i forhold til kravet om generalistkommunen der hver enkelt kommune skal være selvhjulpent innenfor samtlige tjeneste- og forvaltningsområder. Skal dette være utgangspunktet for kommunestørrelsen, må en velge det største området som dimensjonerende – noe som ikke trenger å gi optimale løsninger for mange av de øvrige tjenestene. I denne sammenhengen har interkommunalt samarbeid hittil løst utfordringene med tjenester som bør drives i et større geografisk nedslagsfelt for å gi rasjonelle og faglig spesialiserte løsninger.

### 4.4 Befolkningsutvikling og andre samfunnsendringer

Det har skjedd stor endringer i samfunnet siden siste store kommunereform på begynnelsen av 1960-tallet med både bosettingsmønster, næringsliv og kommunikasjoner. Folketallet på Helgeland har gått nedover for så å stabilisere seg noe de siste årene. Aldersfordelingen i befolkningen viser imidlertid en klar trend mot lavere fødselstall og en voksende, aldrende befolkning.

Norge som helhet er inne i en periode med rask befolkningsøkning, men denne er ujevnt fordelt. Helgeland sin andel av Norges befolkning blir derfor stadig mindre selv om innbyggertallet er stabilt. Dette medfører at området vårt også får en stadig mindre andel av den totale inntektsrammen til



kommunene. Dersom kriteriene i tillegg endres til fordel for de store kommunene, vil dette kunne få store utslag for det økonomiske handlingsrommet.

## 5 De usikre faktorene

Beslutninger om kommunesammenslåinger må være basert på tillit til at rammebetingelsene ikke plutselig endres, og at politiske løfter holdes. Kommunene står ovenfor flere usikre faktorer når det skal tas beslutning om eventuelle sammenføyninger med andre kommuner – og noen av disse usikkerhetene kan likevel ha svært stor betydning for resultatene og konsekvensene av vedtaket. Nedenfor er flere av disse forholdene beskrevet.

### 5.1 Inntektssystemet

Det som er klart er reduksjonen i de økonomiske rammene på ca. 66 mill. etter 15 – 20 år for de 4 kommunene når inndelingstilskuddet blir trappet ned og blir borte.

Regjeringen har imidlertid varslet endringer i inntektssystemet tilpasset en ny kommunestruktur, men uten å tilkjenne hva dette skal bestå i. En endelig avklaring er varslet i kommuneproposisjonen våren 2017. Kommunestyrene må derfor ta sine beslutninger i juni 2016 uten at en av de mest sentrale rammebetingelsene for framtidig økonomi er endelig avklart.

Profilen og vektingen av kriteriene i inntektssystemet vil være helt avgjørende for om spesielt de små kommunene skal kunne bestå som selvstendige enheter med et tilfredsstillende nivå på tjenester og forvaltningsoppgaver. Frie, lovfesta inntekter utover skatt og rammetilskudd vil derfor være en viktig del av vurderingen om kommunen vil kunne ha ressurser til å stå på egne bein framover.

### 5.2 Skattereform og eiendomsskatten

Scheel-utvalget som foretok en samlet gjennomgang av skatteregimet i Norge kom med et innspill i sin rapport om at det burde vurderes å gjøre eiendomsskatten statlig. Fra sentralt politisk hold har det blitt avklart at det ikke er aktuell politikk, men innspillet skapte imidlertid øyeblikkelig uro i kommune-Norge for at det framtidige inntektsgrunnlaget kunne bli betydelig redusert ved at en slik omlegging ikke skulle bli kompensert.

Finansdepartementet har sendt ut høringsforslag til endring av Lov om eidegdomsskatt ang. fjerning av beskatningen av integrerte maskiner og produksjonsutstyr tilhørende verker og bruk. Forslaget vil innebære at kraft-, industri- og ilandføringskommuner vil få redusert sine eiendomskatteinntekter betydelig hvis det blir vedtatt. Til sammen vil det bety en reduksjon av kommunenes skatteinntekter med 1,5 – 2 milliarder på landsbasis. Av de 4 kommunene som deltar i prosjektet vil Vefsn kommune bli sterkest berørt med en reduksjon i eiendomskatteinntekten på mer enn 20 mill.

### 5.3 Framtidig tilgang på kompetanse og kapasitet

Et viktig moment i Regjeringens begrunnelse for kommunesammenslåing er å skape sterke og attraktive fagmiljø der det blir lettere å rekruttere dyktige fagfolk. For tekniske fag/ingeniører har vi i løpet av kort tid kommet inn i et svakt arbeidsmarked pga. nedbemanningen i olje- og gasssektoren. Dette kan gjøre kommunene mer attraktive som arbeidsplasser for disse fagfolkene. Dette viser at situasjonen kan snu svært raskt i arbeidsmarkedet og endre en del av forutsetningene som lå til grunn i utgangspunktet. Tilgangen på kompetent arbeidskraft kan derfor variere mye med konjunktorene både generelt og innenfor de enkelte fagområder.





Det er ikke nødvendigvis slik at det er lettere å få ansatt godt kvalifiserte medarbeidere i tett befolka områder fordi kampen om de best kvalifiserte arbeidstakerne er størst her. En Fafo-rapport fra 2013 kom til følgende konklusjoner om rekruttering og kompetanse i kommunene:

- **KOMPETANSENIVÅET I KOMMUNENE ER HØYT CA.40 PST. UTDANNING PÅ HØGSKOLE/UNIVERSITETSNIVÅ**
- **INGEN SYSTEMATISK FORSKJELL ETTER KOMMUNESTØRRELSE**
- **KONKURRANSEN OM ARBEIDSKRAFTEN I REGIONEN KOMMUNEN LIGGER MEST AVGJØRENDE FOR REKRUTTERINGSPROBLEMER OG KOMPETANSE**
- **MANGEL PÅ INGENIØRER (40 PST AV KOMMUNENE), SYKEPLEIERE (1/3 DEL AV KOMMUNENE), FAGLÆRTE I PLEIE OG OMSORG (1/4 DEL AV KOMMUNENE)**
- **STØRST MANGEL PÅ INGENIØRER, BARNEHAGEPEDAGOGER OG SYKEPLEIERE I DE SENTRALE KOMMUNER.**

KILDE: Bakkevig, Steen Jensen og Moland. Kompetanse i kommunene. Fafo-rapport 2013

Det er imidlertid en realitet at gode fagmiljø trekker til seg flinke fagfolk. Den demografiske utviklingen vi ser i utkantene vil derfor sannsynligvis bli en enda større utfordring for rekruttering av fagfolk framover i små kommuner pga. økt framtidig konkurranse om kompetansen som trengs.

## 6 Intensjonsavtaler

I forkant av vedtak om sammenslåing må det utarbeides intensjonsavtaler som detaljert beskriver hvordan den nye kommunen skal organiseres og hva som skal prioriteres.

En slik avtale er imidlertid ikke noen juridisk bindende avtale, og det vil være opp til det nye kommunestyret om den skal bli overholdt fullt ut - og eventuelt hvor lenge. Inngåelse av en slik politisk avtale vil derfor i stor grad handle om tillit fra den svakeste parten (minoriteten) - og overholdelse av den vil handle om politisk troverdighet og moral fra den sterkeste parten (majoriteten). Gode erfaringer fra kommunale samarbeidsordninger er derfor et viktig element for å skape den nødvendige tilliten til at alle skal bli ivaretatt i en ny, sammenføydd kommune.

Inndelingsloven gir uendra kriterier for rammetilskuddet de første 15 årene etter en kommunesammenslåing og deretter en tilpasning til enkeltkommune over de neste 5 årene. De første årene kan derfor økonomien ha en romslighet i forhold til å opprettholde eksisterende tilbud, men på et eller annet tidspunkt vil innsparingene og rasjonaliseringene komme også på tjenestenivå på grunn av strammere økonomi – og hvor sterkt vil en intensjonsavtale stå da?

Tvangssammenslåinger kunne føre til årtier med ødelagte relasjoner mellom lokalsamfunn som da ikke vil make å samarbeide om gode løsninger for alle sine innbyggere i lang tid framover.



## **7 Rammebetingelsene – en vurdering**

Styringsgruppa mener det som svært uheldig for kommunereformprosessen at viktige moment som eventuelle endringer i inntektssystemet ikke er klargjort fra sentrale myndigheter før kommunene skal ta beslutninger om evt. kommunesammenslåinger. Innspill fra Scheel-utvalget og lovendringsforslag vedrørende eiendomsskatt på verker og bruk er også eksempler på at det blir skapt usikkerhet omkring kommunenes framtidige inntektsgrunnlag midt i en prosess som burde vært preget av forutsigbarhet.

## **8 Utredninger vedrørende kommunereformen - en oversikt**

### **8.1 Utredninger på Midt- og Nord Helgeland**

#### **8.1.1 Bakgrunn og status for Midt- og Nord Helgeland**

Helgeland har i overkant av 78 tusen innbyggere og det samlede arealet utgjør 17 960 km<sup>2</sup>. Byene som ligger i regionen er Mo i Rana, Mosjøen, Sandnessjøen og Brønnøysund.

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

Utfordringen med svak økonomi og nye oppgaver har kommunene prøvd å løse i samarbeid med sine naboer og behovet for interkommunalt samarbeid har økt over tid. Træna og Rødøy har i samarbeid med de fire HALD-kommunene, utviklet ulike samarbeidsformer som også inkluderer Vefsn. Lurøy, Nesna, Hemnes og Rana har videre formalisert samarbeid med Hattfjelldal og Grane på flere områder. Ny samarbeidsområder blir formalisert med jevne mellomrom, og i den forbindelse nevnes barnevern, økonomi/regnskap, PPT, studiesenter og krisesenter. Utfordringene knyttet til dette er at kompetanse og muligheter for styring og kontroll flyttes ut av kommunene.

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

### **8.2 Prosjekt Grane, Hattfjelldal, Hemnes og Vefsn**

Utredningsprosjektet ble opprettet i desember 2014 på bakgrunn av vedtak i de 4 kommunestyrene høsten 2014 – se vedlegg.

#### **8.2.1 Utredningsprosessen**

Utredningen av en «ny kommune Grane, Hattfjelldal, Hemnes og Vefsn» har vært gjennomført i nært samarbeid med prosjektet «Ny kommune Nord-Helgeland» - og der Hemnes kommune deltar i begge utredningsalternativene.



Utredningen er forankret i kommunestyrevedtak i de 4 kommunene der selve utredningsoppdraget er gitt som et administrativt oppdrag til rådmennene i hver kommune (fase 1).

Styringsgruppa har bestått av rådmennene i de fire kommunene:

Stian Skjærvik, Hattfjelldal (leder); Amund Eriksen, Hemnes; Anita Mellingen, Grane; og Magne Pettersen, Vefsn. Håkon Økland har vært engasjert som prosjektleder i 2/3 stilling. Fylkesmannen i Nordland har bevilget kr. 500 000.- fra skjønnsmidlene til utredningsarbeidet og prosessen.

Etter at utredningen er overlevert, forutsettes det en politisk ledelse av den videre prosessen.

### **8.2.2 Prosjekt "Ny kommune Nord-Helgeland"**

Deltagere: Hemnes, Lurøy, Nesna, Rana, Rødøy og Træna

Utredningen av "Ny kommune Nord Helgeland" gjennomføres parallelt med utredningen av "Ny kommune Grane, Hattfjelldal, Hemnes og Vefsn".

Det er et nært samarbeid mellom prosjektene med felles opplegg for informasjonsinnhenting og utredning av felles tema.

Leder for prosjektgruppa: Rådmann i Hemnes, Amund Eriksen

Prosjektleder: Ass. rådmann i Rana, Ole Petter Rundhaug

Hjemmeside: <http://www.rana.kommune.no/kommunereform>

### **8.2.3 VHALD-utredningen**

Telemarksforskning har utredet bl.a. sammenslåing av kommunene Vefsn, Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Dønna - også kalt VHALD-alternativet. Utredningsarbeidet ble startet opp i forkant av regjeringens kommunereform og har kommet lengre i prosessen enn de øvrige alternativene..

Utredningen finner du her:

[Telemarksforskning - konsekvenser av alternative kommunestrukturmodeller på helgeland.pdf](#)

### **8.2.4 Andre utredninger**

#### **Øykommuneprosjektet**

Utredning av kommunereformen for 10 øykommuner i Norge





## Utredning utført av Norsk senter for bygdeforskning

En utredning fra Norsk senter for bygdeforskning om de spesielle utfordringene små, isolerte øykommuner står ovenfor i forhold til kriteriene som ligger i kommunereformen.

I Nordland har Træna, Værøy og Røst deltatt i prosjektet der Træna har vært prosjekteier for det nasjonale prosjektet. Utredningen finner du her: [Øykomuneutredningen.pdf](#)

### Kommunereform på Røst

Utredning utført av NIVI analyse beskriver konkret Røst sine utfordringer hvis de blir en del av en storkommune – eller velger å stå alene.

Utredningen finner du her: [NIVI-rapport 2015 1 Kommunereform på Røst Geir Vinsand.pdf](#)

## 9 Kartlegging

### 9.1 Folketall og befolkningsutvikling (demografi)

#### Utvikling i innbyggertall

Historisk befolkningsutvikling fra 1972 til 2015 og framskrivning av befolkningsutviklingen i tre ulike alternativ frem mot 2040. Dataene er hentet fra SSB, mer informasjon om de ulike framskrivningsalternativene finnes på SSBs nettsider. For enkelte kommuner finnes det ikke historiske befolkningstall helt tilbake til 1972. Derfor begynner tidsserien for disse kommunene først når data er tilgjengelig.

Per 1. januar 2014 er samlet befolkning i den nye kommunen 330 933.

Kommune	1972	1980	2000	2015	% 2015
Samlet	21808	21707	21528	20871	100,0 %
Grane	1624	1724	1652	1458	7,0 %
Hattfjelldal	1749	1800	1634	1533	7,3 %
Hemnes	5097	4957	4689	4528	21,7 %
Vefsn	13338	13226	13553	13352	64,0 %

#### Framskrivninger

2020

Kommune	LAVT	MIDDELS	HØYT
Samlet	20581	20976	21407
Grane	1423	1456	1483
Hattfjelldal	1562	1593	1624
Hemnes	4483	4561	4651
Vefsn	13113	13366	13649

2040

Kommune	LAVT	MIDDELS	HØYT
Samlet	19146	21184	24152
Grane	1259	1406	1608
Hattfjelldal	1643	1815	2067
Hemnes	4165	4609	5236
Vefsn	12079	13354	15241

% 2040 - middels
100,0 %
6,6 %
8,6 %
21,8 %
63,0 %

SSB sine tall for befolkningsutviklingen viser en stabil utvikling over lang tid når dagens trend framskrives etter middel-alternativet.





Det som utgjør den store endringen er forventet aldersfordeling i befolkningen – og her skiller ikke Vefsn som by seg vesentlig fra omlandet:

2015

Kommune	0 - 5 år	6 - 15 år	16 - 19 år	20 - 66 år	67 - 79 år	80 år og eldre
Samlet	1290	2416	1106	12223	2638	1198
Grane	76	185	61	818	223	95
Hattfjelldal	84	174	85	866	227	97
Hemnes	276	533	248	2585	601	285
Vefsn	854	1524	712	7954	1587	721

2020

Kommune	0 - 5 år	6 - 15 år	16 - 19 år	20 - 66 år	67 - 79 år	80 år og eldre
Samlet	1365	2211	998	12214	2948	1240
Grane	94	146	81	807	228	100
Hattfjelldal	103	166	66	919	242	97
Hemnes	294	488	218	2617	670	274
Vefsn	874	1411	633	7871	1808	769

2040

Kommune	0 - 5 år	6 - 15 år	16 - 19 år	20 - 66 år	67 - 79 år	80 år og eldre
Samlet	1273	2315	981	11227	3397	1991
Grane	87	159	64	712	235	149
Hattfjelldal	112	206	84	1040	232	141
Hemnes	287	516	215	2460	705	426
Vefsn	787	1434	618	7015	2225	1275

Utviklingen vises klart i denne tabellen:

#### Innbyggere 20-66 år i forhold til eldre innbyggere

Denne figuren gir mulighet til å se antall personer i arbeidsfør alder i forhold til to ulike grupper av eldre i 2015, 2020 og 2040. Arbeidsfør alder er 20-66 år mens de eldre aldersgruppene er 67 år og over, og 80 år og over. En reduksjon i forholdstallet mellom de to aldersgruppene betyr at det er færre innbyggere i yrkesaktiv alder per innbygger i den eldre aldersgruppen. For å bytte mellom de to visningsmulighetene er det en knapp over figuren. Framskrivningene er basert på SSBs mellomalternativ.

67 år og over

Kommune	2015	2020	2040
Samlet	3,2	2,9	2,1
Grane	2,6	2,5	1,9
Hattfjelldal	2,7	2,7	2,8
Hemnes	2,9	2,8	2,2
Vefsn	3,4	3,1	2

80 år og over

Kommune	2015	2020	2040
Samlet	10,2	9,8	5,6
Grane	8,6	8,1	4,8
Hattfjelldal	8,9	9,5	7,4
Hemnes	9,1	9,6	5,8
Vefsn	11	10,2	5,5



## 10 Økonomi

### 10.1 Dagens kommuneøkonomi - status

3.3.2 Regnskap og budsjett	Grane	Hattfjelldal	Hemnes	Vefsn	Sum
Nøkkeltal	2014	2014	2014	2014	2014
Folketall 31.12 (Beregnet folkemengde)	1 464	1 533	4 528	13 337	20 862
Pensjonsforpliktelse (Netto)	44 845 000	45 877 000	143 651 708	325 593 000	559 966 708
Netto pensjonsforpliktelse pr innbygger	30 632	29 926	31 725	24 413	26 841
Akkumulert premeiavvik (netto)	5 030 491	5 692 886	33 748 866	68 850 961	113 323 204
Akkumulert premeiavvik pr innbygger	3 436	3 714	7 453	5 152	5 432
Langsiktig gjeld pr 31.12 (andre lån)	69 580 414	77 571 097	468 984 401	1 193 516 756	1 809 652 668
Langsiktig gjeld pr 31.12 pr innbygger	47 528	50 601	103 574	89 489	86 744
Lån til VAR sektoren		3 100 000	91 658 000	351 417 000	446 175 000
Lån til VAR sektoren pr innbygger		2 022	20 242	26 349	21 387
Disposisjonsfond	8 343 582	12 822 431	5 221 815	75 420 633	101 808 461
Disposisjonsfond pr innbygger	5 699	8 364	1 153	5 655	4 880
Bundne fond	43 534 031	39 835 163	50 720 863	29 287 200	163 377 257
Bundne fond pr innbygger	29 736	25 985	11 202	2 196	7 831
Sum investeringsfond	2 724 764	19 404 448	4 124 472	18 743 068	44 996 752
Sum investeringsfond pr innbygger	1 861	12 658	911	1 405	2 157
Aksjer og andeler	12 175 291	12 447 976	37 695 105	86 991 787	149 310 159
Aksjer og andeler pr innbygger	8 316	8 120	8 325	6 523	7 157
<b>Driftsregnskap</b>					
Skatt fra formue og inntekt	28 174 913	22 625 702	106 975 601	273 515 877	431 292 093
Rammetilskudd (ekskl. ekstra skjønnsmidl.)	68 901 299	71 322 201	152 137 308	402 667 062	695 027 870
Skatt+rammetilskudd pr. innbygger	66 309	61 284	57 225	50 700	53 989
<b>Sum skatt+rammetilskudd 2014</b>	<b>97 076 212</b>	<b>93 947 903</b>	<b>259 112 909</b>	<b>676 182 939</b>	<b>1 126 319 963</b>
<b>Ny ramme etter 20 år</b>					<b>1 060 319 963</b>
<b>Reduksjon</b>					<b>6,2 %</b>

Hovedtallene for de fire kommunene hver for seg og samlet framgår av tabellen ovenfor.

Reduksjon i rammetilskuddet når inndelingstilskuddet er trappet ned etter 20 er vist med rødt.

### 10.2 Rammereduksjon etter 20 år

Reduksjonen er basert på KS sin beregningsmodell for utslagene på rammen ved en evt. sammenslåing av kommuner (inndelingstilskuddet).

Modellen forutsetter at småkommunetilskuddet og Nord-Norge- tilskuddet fjernes fra inntektssystemet.



## Utslag av kommunesammenslåing - rammer

	Kommunenr	Kommune	Folketall per 1.1.2014	Arbeidsgiveravgift
Tast inn kommunenummer	1824	VEFSN	13 286	5,10 %
Tast inn kommunenummer	1825	GRANE	1 465	5,10 %
Tast inn kommunenummer	1826	HATTFJELLDAL	1 500	5,10 %
Tast inn kommunenummer	1832	HEMNES	4 553	5,10 %
Tast inn kommunenummer	0		0	0,00 %
Tast inn kommunenummer	0		0	0,00 %
Tast inn kommunenummer	0		0	0,00 %
		<b>Sum:</b>	<b>20 804</b>	

"Ny" kommune skal tildeles distriktsindeks. I modellen er gjennomsnitt for eksisterende kommuner lagt inn (kan overstyres): Hvis aktuelle kommuner har Nord-Norgetilskudd (Namdalen), må "ny" kommune evt gis rett sats kr per innb:

<b>Beregning knyttet til inndelingstilskudd</b>	<b>1000 kr</b>
Tap av basistilskudd (del av kostnadsutt)	-38 511
Tap småkommunetilskudd	-10 950
Tap/gevinst distriktstilskudd Sør-Norge	17 438
Tap/gevinst tilskudd Nord-Norge/Namdalen	-34 223
<b>Kompensasjon ved inndelingstilskudd</b>	<b>66 246</b>

Netto utslag etter inndelingstilskudd 0  
(merk nytt nivå første år)

Etter 15 år trappes inndelingstilskuddet ned med 1/5 per år og bortfaller (null) etter 20 år.

Beregningsmodell: KS

Grane og Hattfjelldal har småkommunetilskudd på 5,5 mill. hver som faller bort, og alle 4 kommunene har Nord-Norges-tilskudd.

Fjernes både Nord-Norgestilskuddet og småkommunetillegget fra inntektssystemet uavhengig av en sammenslåing, vil det få følgende utslag:

Reduksjon i ramme ved bortfall av småkommunetilskudd og Nord-Norgestilskudd:					
i 1000 kr.	Grane	Hattfjelldal	Hemnes	Vefsn	Sum
<b>Innbyggere</b>	<b>1 465</b>	<b>1 500</b>	<b>4 553</b>	<b>13 286</b>	<b>20 804</b>
<b>Fjerning av småkommunetilskudd</b>	<b>5 475</b>	<b>5 475</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>10 950</b>
<b>Fjerning av N-N-tilskudd</b>	<b>2 410</b>	<b>2 468</b>	<b>7 490</b>	<b>21 855</b>	<b>34 223</b>
<b>Distriktstilskudd tilsvarende Sør-Norge</b>	<b>989</b>	<b>1 013</b>	<b>3 073</b>	<b>8 968</b>	<b>14 043</b>
<b>Netto reduksjon ramme</b>	<b>-6 896</b>	<b>-6 931</b>	<b>-4 417</b>	<b>-12 887</b>	<b>-31 130</b>
<b>Reduksjon pr. innbygger</b>	<b>-4 707</b>	<b>-4 620</b>	<b>-970</b>	<b>-970</b>	<b>-1 496</b>

Til sammen utgjør dette ca. 48% av rammereduksjonen på 66 mill. som følge av en sammenslåing.

## 10.3 Eiendomsskatt

Alle 4 kommunene skriver ut eiendomsskatt i 2015, men etter ulike alternativer:

Grane og Hattfjelldal: Alle eiendommer i kommunen som ikke har fritak etter loven.

Hemnes: Verker og bruk og næringseiendommer

Vefsn: Verker og bruk, næringseiendommer og boliger og fritidshus i tettbygde strøk.



I tabellen nedenfor vises dagens inntekter fra eiendomsskatten både samlet og pr. innbygger:

<b>Eiendomsskatt</b>	<b>Grane</b>	<b>Hattfjelldal</b>	<b>Hemnes</b>	<b>Vefsn</b>	<b>Summer</b>
E-skatt på boliger og fritidseiendommer - beløp	2 177 000	1 923 000	0	17 559 000	21 659 000
E-skatt på næringsseiendommer - beløp	227 000	548 000	715 000	7 540 000	9 030 000
E-skatt på verker og bruk - ekskl. kraftverk - beløp	2 355 000	674 000	4 108 000	28 111 000	35 248 000
E-skatt på kraftverk (ligningstakst 2015) - beløp	<b>2 204 000</b>	<b>2 256 000</b>	<b>53 700 000</b>	<b>6 416 000</b>	<b>64 576 000</b>
<b>Sum e-skatt</b>	<b>6 963 000</b>	<b>5 401 000</b>	<b>58 523 000</b>	<b>59 626 000</b>	
<b>Innbyggere 2014</b>	1 464	1 533	4 528	13 337	20 862
<b>Sum e-skatt pr. innbygger</b>	<b>4 756</b>	<b>3 523</b>	<b>12 925</b>	<b>4 471</b>	

I en felles kommune er det et ufravikelig krav i loven at det skal kun være et utskrivingsalternativ som gjelder. Behovet for en retaksering på et felles tidspunkt er ikke avklart.

Ved forhandlinger i en eventuell sammenføyningsprosess bør dette spørsmålet helst avklares tidlig. Usikkerheten som har oppstått omkring eiendomsskattens framtid omtales mer utfyllende under avsnittet om de ukjente faktorene.

## 10.4 Kraftinntekter

<b>Kraftinntekter</b>	<b>Grane</b>	<b>Hattfjelldal</b>	<b>Hemnes</b>	<b>Vefsn</b>	<b>Summer</b>
Tilkjent konsesjonskraftmengde pr år - Gwh	9,2	58,5	173,6	28,1	269,4
Registrert alminnelig forbruk i kommunen pr. år - Gwh		41,3	85,6	232,6	359,5
Overskytende konsesjonskraft pr år - Gwh	0	17,2	88	0	105,2
Netto konsesjonskraftpris - øre pr. kWh	<b>14</b>	14	14	14	14
<b>Konsesjonskraftinntekt kommuner</b>	<b>1 288 000</b>	<b>5 782 000</b>	<b>11 984 000</b>	<b>3 934 000</b>	<b>22 988 000</b>
Inntekt overskytende konsesjonskraft	0	2 408 000	12 320 000	0	14 728 000
Sum	1 288 000	8 190 000	24 304 000	3 934 000	37 716 000
<b>Pr. innbygger</b>	<b>880</b>	<b>3 772</b>	<b>2 647</b>	<b>295</b>	<b>1 808</b>

<b>Årlige konsesjonsavgifter</b>	<b>869 000</b>	<b>8 542 000</b>	<b>9 327 000</b>	<b>2 292 510</b>	<b>21 030 510</b>
Naturressursskatt	2 247 091	2 459 974	35 575 000	3 405 677	43 687 742
Eierandel Helgeland Kraft - %	2,50 %	2,50 %	7,00 %	18,30 %	

Kraftinntektene til de 4 kommunene framgår av tabellen ovenfor basert på en stipulert nettoppris på 14 øre pr. kWh for konsesjonskraften.

Konsesjonskraften fra kommunene selges på det åpne markedet og overskuddet etter innkjøpspris varierer med kraftprisene i markedet. Kraftprisen er for nedadgående, noe som i så fall reduserer verdien av konsesjonskraften. I tillegg vil selvkostprisen på kraften fra Røssågaverkene stige pga. de store investeringene.

Det siste året har nettogevinsten på konsesjonskraften vært ca. 15 øre pr. kWh – noe som har gitt en samlet verdi på ca. 40 mill. Hattfjelldal og Hemnes får imidlertid ikke tatt ut mer enn det som tilsvarer alminnelig forbruk i kommunen – resten går til fylkeskommunen (se overskytende konsesjonskraft). Denne overskytende kraften vil tilfalle en ny sammenføyd kommune i sin helhet pga. forbruket i Vefsn. Verdien av denne kraften utgjør nå ca. 15 mill. pr. år, men er på tur nedover. Summen av konsesjonsavgiftene vil i sin helhet tilfalle en ny kommune.

Naturressursskatten samordnes i inntektssystemet slik at nettogevinsten blir betydelig mindre enn det tabellen viser.

Utbytte fra Helgelandskraft varierer mye fra år til år – derfor er det eierandelen som er oppgitt.





## 10.5 Kommunenes samlede inntekter 2014

Skatt+rammetilskudd pr. innbygger	66 309	61 284	57 225	50 700	53 989	50 825
<b>Sum skatt+rammetilskudd 2014</b>	<b>97 076 212</b>	<b>93 947 903</b>	<b>259 112 909</b>	<b>676 182 939</b>	<b>1 126 319 963</b>	<b>-66 000 000</b>
<b>Ny ramme etter 20 år</b>						<b>1 060 319 963</b>
<b>Reduksjon</b>						<b>6,2%</b>

3.3.4 Eiendomsskatt	Grane	Hattfjelldal	Hemnes	Vefsn	Sum
Nøkkeltall					
Eiendomsskatt i % av brutto driftsinntekter	5,0 %	2,8 %	0,1 %	5,0 %	
Eiendomsskatt	6 964 439	5 400 931	56 910 309	53 268 095	<b>122 543 774</b>
Eiendomsskatt pr innbygger	4 757	3 523	12 569	3 994	<b>5 874</b>

### 3.3.5 Konesjonskraft

#### Nøkkeltall

<b>Konesjonskraftinntekter</b>	<b>1 288 000</b>	<b>5 782 000</b>	<b>11 984 000</b>	<b>3 934 000</b>	<b>37 716 000</b>	<b>14 728 000</b>
Konesjonskraftinntekter pr innbygger	880	3 772	2 647	295	1 808	<b>NFK</b>
<b>Konesjonsavgifter</b>	<b>869 000</b>	<b>8 542 000</b>	<b>9 327 000</b>	<b>2 292 510</b>	<b>21 030 510</b>	
Konesjonsavgifter pr. innbygger	594	5 572	2 060	172	1 008	
<b>Aksjeutbytte*</b>	<b>1 567 104</b>	<b>1 567 104</b>	<b>4 452 000</b>	<b>11 646 432</b>	<b>19 232 640</b>	
Aksjeutbytte pr innbygger	1 070	1 022	983	873	922	

Sum inntekter	107 764 755	115 239 938	341 786 218	747 323 976
<b>Sum inntekter pr. Innbygger</b>	<b>73 610</b>	<b>75 173</b>	<b>75 483</b>	<b>56 034</b>

Sammenholdt med dagens inntekter, vil kommunene få følgende reduksjoner hvis småkommunetilskuddet og Nord-Norge-tilskuddet faller bort (forutsatt i KS-modellen):

Reduksjon i ramme ved bortfall av småkommunetilskudd og Nord-Norgestilskudd:				
	Grane	Hattfjelldal	Hemnes	Vefsn
Sum inntekter pr. innbygger 2014	73 610	75 173	75 483	56 034
Rammereduksjon pr. innbygger	4 707	4 620	970	970
Ramme etter reduksjon pr. innbygger	68 903	70 553	74 513	55 064
% nedgang	6,4 %	6,1 %	1,3 %	1,7 %

Hvorvidt dette blir resultatet vil komme fram i regjeringens forslag til endringer i inntektssystemet, og er derfor en av flere usikre faktorer vedrørende de framtidige økonomiske rammene.

## 10.6 Nivå på kommunale gebyrer

Kommunale gebyrer er sammensatt av flere elementer, men har det til felles at de skal begrenses til selvkost. Det er også vesentlig å skille mellom løpende årsgebyrer som er en kontinuerlig utgift for kommunenes innbyggere og engangsgebyrer som f.eks. byggesaksgebyrer.

Tabellen under viser gebyrene i de 4 kommunene. For å få en fullstendig sammenligning sett fra innbyggerens synsvinkel, må en også ta evt. eiendomsskatt med i vurderingen.



### 3.3.6 Kommunale gebyrer

Nøkkeltall	Grane	Hattfjelldal	Hemnes	Vefsn	Snitt
Årsgebyr for vannforsyning (rapp.år +1)	3734	3100	3337	2931	3 276
Årsgebyr for avløpstjenesten (rapp.år +1)	4931	2000	4504	4843	4 070
Årsgebyr for avfallstjenesten (rapp.år+1)	3117	3117	3104	3117	3 114
<b>Sum årsgebyr</b>	<b>11782</b>	<b>8217</b>	<b>10945</b>	<b>10891</b>	<b>10 459</b>

Saksbeh.geb. privat reg.plan, boligformål. jf. PBL-08 § 33-1.	12923	6457	19280	19780	14 610
Saksbeh.geb. for oppf. av eneb. jf. PBL-08 §20-1 a	7403	5146	7712	17010	9 318
Standardgeb. for oppm.for. for areal tilsv. en boligtomt 750 m2.	6462	19314	4820	20460	12 764

Forurensingsforskriften åpner for områdevis differensiering av vann- og avløpsgebyrene, men det mest hensiktsmessige vil være en harmonisering av avgiftsnivået ved en evt. sammenslåing.

## 10.7 Økonomisk status

## 10.8 Oversikt nøkkeltall for lånegjeld og drift

Kostratall	Grane	Hattfjelldal	Hemnes	Vefsn	Sum
<b>Nøkkeltal</b>					
Netto lånegjeld i kroner	47 789 352	54 010 656	404 545 104	1 087 445 632	1 593 790 744
<b>Netto lånegjeld i kroner pr innbygger</b>	<b>32 643</b>	<b>35 232</b>	<b>89 343</b>	<b>81 536</b>	<b>76 397</b>
Pensjonsforpliktelse i kroner pr innbygger	149 333	150 547	149 757	113 587	
Netto dr. utg. per innb. 1-5 år i kroner, barnehager	145 567	99 296	145 620	141 942	
Netto dr.utg.til grunnskolesektor, per innb. 6-15 år	133 892	157 178	138 062	116 530	
Netto dr.utg. pr. innb. i kr. kommunehelsetj.	2 853	2 819	3 317	2 272	
Netto dr.utg. pr. innb. i kr. pleie- og omsorgtj.	22 004	29 470	27 090	19 686	
Netto dr.utg. til sosialtj. pr. innb. 20-66 år	1 487	3 177	4 075	2 921	
Netto dr.utg. per innb. 0-17 år, barnevernstj.	8 534	4 023	15 338	10 997	
Netto dr.utg. til adm. og styring i kr. pr. innb.	11 150	8 902	6 673	3 816	
Brutto dr.utg. per barn i kom. Barnehage	177 451	149 311	191 031	188 151	
Brutto dr.utg. grunnskole, skolelokaler og skyss	136 706	161 615	125 995	118 319	
Brutto dr.utg pr. mottaker av hjemmetjenester	145 495	248 833	291 936	217 193	
Brutto dr.utg institusjon pr. kom. Plass	1 024 095	1 613 867	1 169 054	1 040 167	
Brutto dr.utg i kr pr km. Kommunal vei og gate	58 200	65 970	94 909	137 195	

### Pensjonsforpliktelser og akkumulert premieavvik per innbygger

Pensjonsforpliktelsene per innbygger i små kommunene likt men lavere i Vefsn. Blir lavere for alle unntatt Vefsn ved sammenslåing. Akkumulert premieavvik tidligere år høyest Hemnes og Vefsn. Ved sammenslåing blir akkumulert premieavvik høyere for alle unntatt Hemnes kommune.

### Nøkkeltall per innbygger

Forskjeller i netto driftsutgifter per innbygger kan skyldes ønske om å prioritere enkelte tjenesteområder ved å bruke mye penger på dem. En annen forklaring kan være forskjeller i utgiftsbehov og hvor effektivt tjenestene leveres.



Kommunene vil ha ulike standarder på tjenestetilbudet. Store avstander og lite befolkningsgrunnlag påvirker også driftsutgiftene. Kommunen drifter normalt også innenfor egne økonomiske rammer, slik at høye inntekter gir høyt forbruk – og forhåpentligvis bedre tjenester.

## 10.9 Investeringsplaner, gjeld og fondsmidler

Investeringsplaner 2015-2018

1000 kr	Grane	Hattfjelldal	Hemnes	Vefsn	Sum
Skoler og barnehager	1 300	230	4 288	130 675	136 493
Omsorg, institusjoner og boliger	129 650	11 200	11 140	90 366	242 356
Veier, maskiner, trafikksikkerhet og gatelys	4 000	940	12 600	48 650	66 190
Øvrige investeringer	10 150	11 524	51 111	22 132	94 917
<b>Sum investeringer</b>	<b>145 100</b>	<b>23 894</b>	<b>79 139</b>	<b>291 823</b>	<b>539 956</b>
<b>Langsiktig gjeld</b>	<b>69 580</b>	<b>77 571</b>	<b>468 984</b>	<b>1 193 517</b>	<b>1 809 653</b>
<b>Disposisjonsfond</b>	<b>8 344</b>	<b>12 822</b>	<b>5 222</b>	<b>75 421</b>	<b>101 808</b>
<b>Investeringsfond</b>	<b>2 725</b>	<b>19 404</b>	<b>4 124</b>	<b>18 743</b>	<b>44 997</b>
<b>Langsiktig gjeld + investering - disponible fond</b>	<b>203 612</b>	<b>69 238</b>	<b>538 777</b>	<b>1 391 176</b>	<b>2 202 803</b>
<b>Pr. innbygger</b>	<b>139</b>	<b>45</b>	<b>119</b>	<b>104</b>	<b>106</b>

I tabellen over er kommunenes investeringsplaner, gjeldssituasjon og disponible fond summert for å vise kommunenes totale økonomiske status hvis investeringsplanene i økonomiplanene gjennomføres. Den store ulikheten i tallene pr. innbygger vil være en stor utfordring ved en evt. sammenslåing.

Hemnes og Hattfjelldal inngikk i 2015 et forlik med DNB i «Terrasaken». Dette øker disposisjonsfond/ reduserer gjeld hos disse 2 kommunene i forhold til tallene fra 2014.

## 10.10 Oppsummering og sammenstilling av økonomiske forhold

Forventet ramme 20 år etter sammenslåing blir betydelig lavere for en sammenslått kommune. Inntektsutvikling for 4 selvstendige kommune sammenlignet med en sammenslått kommune er ikke kjent. Det er mulig å effektivisere både i selvstendige kommuner og i sammenslått kommune.

Det kan være stordriftsfordeler på områder som anskaffelser og kjøp. Selv etter en kommunesammenslåing vil mye av infrastrukturen trolig forbli uendret (skoler, sykehjem, veier, vann og avløpsanlegg). Dette begrenser mulighetene til å oppnå effektiviseringsgevinster på tjenestesiden.

Som selvstendig kommuner har politikere og innbyggerne større lokal innflytelse på prioriteringer og ressursbruk. På den annen side kan det bli vanskelig å skape tilfredsstillende tilbud til unge høyt utdannede mennesker slik at kommunen kan rekruttere nødvendig kompetanse i framtiden. Samarbeid og spesialisering over kommunegrensene bør derfor utvikles som et alternativ til evt. sammenslåing.



## **11 Interne tjenester - kompetanse og kapasitet innenfor økonomi, personal, IKT og tekniske tjenester.**

### **11.1 Økonomi og personal**

Bemanningssituasjonen angis som tilfredsstillende både med nødvendig fagkompetanse og kapasitet. Det er et visst faglig samarbeid over kommunegrensene.

Det har vært etablert en egen økonomigruppe som har kartlagt den økonomiske situasjonen i kommunene ut fra regnskaps- og KOSTRA-tall. Se oversikt på [hjemmesiden](#)

### **11.2 IKT**

Bemanningssituasjonen angis som tilfredsstillende både med nødvendig fagkompetanse og kapasitet. Det er et utbredt samarbeid over kommunegrensene. Kommunal IKT-drift er kompleks og faglig og teknisk utfordrende. Kommunene har valgt ulike fagsystemer og samarbeidsløsninger. Se oversikt på [hjemmesiden](#).

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

Alle kommunene i utredningen har tilgang til bredbåndløsninger i dag og nye forbindelser er under utbygging. Målsetningen er utbygging av høyhastighets bredbåndsinfrastruktur i hele fylket.

Kommunene har stadig behov for endring på IKT-området, uavhengig av kommunereformen. Et eksempel på dette er samhandlingsreformen og behovene for effektiv elektronisk meldingsutveksling i behandlingsskjeden mellom spesialisthelsetjenesten og den kommunale helse og omsorgstjeneste. Erfaringer så langt viser store variasjoner kommuner imellom når det gjelder å få dette til i praksis. Variasjonene knytter seg både til teknologi og digitale kommunikasjonsløsninger, men også til kompetanse og kapasitet i kommunene til å bruke verktøyene på en hensiktsmessig måte, (jf. KS FoU/2014). Kommunereformen vil utfordre også disse erfaringene og løsningene.

## **12 Interkommunalt samarbeid – et alternativ**

### **12.1 Status 2014**

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

Kartleggingen har skjedd med utgangspunkt i en definisjon av interkommunalt samarbeid der følgende typer samarbeid regnes med:





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

Tallene for Nordland preges også av en stor andel lokale ordninger. Det vært en markert vekst i det lokale samarbeidet etter 2010.

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

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

I Nordland, som i andre fylker, registreres et voksende interkommunalt samarbeid som i økende grad berører lovpålagte velferdstjenester. Det gjelder særlig innenfor helse- og sosialsektoren. Pågående utviklingstrender tilsier at det kan ventes betydelig vekst i det interkommunale samarbeidet de nærmeste årene, bl.a. som følge av samhandlingsreformen som nå er i en oppfølgingsfase. Kommunenes tjenesteutvikling innenfor samhandlingsreformen har så langt vært preget av lokale løsninger innenfor den enkelte kommune. I Nordland finnes foreløpig ingen eksempler på helhetlig samarbeid gjennom lokalmedisinske sentra, som har preget mye kommunenes tilpasning til reformen i Trøndelagsfylkene. Pågående prosesser mellom kommunene tyder likevel på at det kan komme en interkommunal bølge med oppbygging av en sterkere og mer forebyggende kommunehelsetjenester flere steder i fylket. Det gjelder bl.a. tilbud om øyeblikkelig hjelp i tilknytning til interkommunal legevakt og sykehusene.

Gjennom forpliktende samarbeid har kommunene oppnådd betydelige gevinster i form av mindre sårbarhet, bedre kvalitet på tjenestene til innbyggerne og bedre ressursbruk.

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



Samarbeidsmønsteret - særlig på Helgeland - går mye på kryss og tvers av regionrådsområdene. Til dette kommer at Bindal på Sør-Helgeland har et betydelig samarbeid på tvers av fylkesgrensen mot Nord-Trøndelag.

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

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

Indre Helgeland regionråd har utredet andre potensielle samarbeidsområder, men utviklingsarbeidet har hatt lav prioritert av kommunene. Dette kan være en del av forklaringen på hvorfor kommunene har færre ordninger enn gjennomsnittet i fylket. Det er også et utviklingstrekk at noen kommuner kjøper tjenester utenfor egen region. Hemnes har den siste tiden utviklet mer samarbeid mot Vefsn.

I Nordland finnes få eksempler på helhetlig IKT-samarbeid, der både teknologi, driftsløsninger og IKT-organisasjon er felles. Med noen unntak preges mye av dagens IKT-samarbeid av spredte løsninger - ofte med avtaler med flere nabokommuner i kombinasjon med tjenestekjøp fra private aktører.

Kommunene i Nordland samarbeider overraskende lite om en rekke viktige oppgaver. Det gjelder administrative funksjoner, som skatt, lønn og regnskap. Det gjelder viktige helsetjenester som legevakt, kommuneoverlege, miljø- rettet helsevern og ikke minst lokalmedisinsk senter og andre samhandlingstjenester. Det gjelder også samarbeidet om oppgaver innen- for NAV, psykiatri, voksenopplæring, landbruk og naturforvaltning, planfunksjon og tekniske tjenester. Det skyldes trolig ikke at samarbeidsbehovet er lite, men snarere at kommunene ikke har klart å bli enige i fordelingsmessige diskusjoner og om lokalisering av fagpersonell.

Til tross for voksende interkommunalt samarbeid og mange positive nyetableringer de siste årene, preges mye av dagens oppgaveløsning av en svært sårbar og personavhengig kommuneforvaltning i Nordland. Foreliggende kartlegging tilsier at dagens kommunesamarbeid kun i begrenset grad berører kompetanse og kapasitet innenfor de sentrale velferdssektorene. Det registreres store forskjeller i kapasitet og kompetanse innenfor lovpålagte oppgaveområder som barnevern, planlegging, landbruk, brannvern, NAV-kontor og andre sentrale velferdstjenester. Hensynet til likeverdige velferdstjenester og andre nasjonale mål med kommunene, aktualiserer på denne bakgrunn en debatt om både det interkommunale samarbeidet og dagens kommunestruktur i Nordland.



## 12.2 Regjeringens syn

Regjeringen vil at interkommunalt samarbeid skal reduseres til et minimum som en del av kommunereformen fordi det vurderes som et demokratisk problem at virksomhetene ikke er direkte underlagt det enkelte kommunestyre. Reduksjon av interkommunalt samarbeid beskrives derfor som en styrking av lokaldemokratiet.

## 12.3 Kommunenes vurderinger

Tilbakemeldingen fra kommunene lokalt er imidlertid med få unntak at samarbeidet fungerer bra og gir en god løsning på de utfordringene små kommuner har med å ha et komplett apparat alene.

Det antydes at IKS kan bli et lokalpolitisk problem hvis organisasjonen omfatter for mange kommuner og kommunepolitikerne av den grunn føler de mister eierskapet til den.

Det ligger også et betydelig potensiale både faglig og økonomisk i et utvidet samarbeid om noen av kommunenes interne tjenester som IKT, økonomi og personal. Dette vil gjøre tjenestene mindre sårbare, styrke fagmiljøene og effektivisere driften – bl.a. gjennom etablering av felles datasystemer med elektronisk brukertilgang.

## 13 Tjenesteyting for innbyggerne

Ingen av kommunene melder om lang saksbehandlingstid eller restanser. Det har for noen vært utfordringer med å finne nok kvalifiserte søkere innenfor yrkesgruppene ingeniører, sykepleiere og leger. Ingen av de mindre kommunene har egen juridisk kompetanse. Disse tjenestene kjøpes eksternt. Fylkesmannens eller KS sine jurister benyttes en del. For saker som berører eiendomsskatt og kraftspørsmål har LVK spesialkompetanse.

Fagmiljøene er sårbare ved at det er få personer som behersker det enkelte fagfelt fullt ut og oppgaveløsningene blir mer komplekse – ikke minst pga. spesialiserte databaserte fagsystemer.

Det er få klager fra brukerne og inhabilitet oppleves ikke som noe problem selv i små kommuner. Rettssikkerheten vurderes som god, og det er åpenhet i forvaltningen.

Brukernes valgfrihet er begrenset i de små kommunene.

Se hjemmesiden for kommunenes [egenevaluering](#).

## 13.1 Betydningsfulle oppgaver og rammestyring

### 13.1.1 Bred oppgaveportefølje

Regjeringen legger til grunn etter anbefalinger fra ekspertutvalget at generalistprinsippet skal følges (alle kommuner skal ha de samme oppgavene) og at kommunestørrelsen i folketall må være slik at kommunene kan ha en bred oppgaveportefølje med redusert statlig detaljstyring. Det forutsettes at interkommunale samarbeidsløsninger avvikles der det ikke er nødvendig pga. store avstander og lavt folketall.

### 13.1.2 Lokal politisk styring

Sentrale myndigheter skal styre gjennom å gi rammer for den lokale forvaltningen for å gi mest mulig frihet til lokalpolitisk styring og prioritering innenfor rammene. Regjeringen forutsetter da at mange



av kommunene må slå seg sammen for å bli robuste nok til å løse den nye oppgaveporteføljen på en god måte ovenfor innbyggerne.

### 13.1.3 Levende lokalt folkestyre

Ved å gi mer makt til større kommuner, forutsetter Regjeringen at det vil utløse et større engasjement for lokaldemokratiet ved at politikerne får større ansvar og makt. Større kommuner vil også øke rekrutteringsgrunnlaget til lokalpolitikken.

Tabellen nedenfor viser imidlertid at valgdeltagelsen i de små kommunene er høyere enn i Vefsn, og bykommunene i Norge ligger under landsgjennomsnittet. Dersom valgdeltagelsen kan være en indikasjon på interessen for lokalpolitikken, er den gjennomgående størst i de mindre kommunene.

#### Kommunestyrevalget. Valgdeltakelse

	2003	2007	2011	Gj.snitt %
	Valgdeltakelse %	Valgdeltakelse %	Valgdeltakelse %	Valgdeltakelse %
1824 Vefsn	55,5	56,4	58,9	56,9
1825 Grane	64,7	63,8	61,8	63,4
1826 Hattfjelldal	73,2	72,9	69,2	71,8
1832 Hemnes	62,9	69,3	70,9	67,7
Hele landet	59,0	61,2	64,2	61,5
Gj. Snitt bykommuner	56,7	59,0	62,2	59,3

## 14 Effektivitet og størrelse av organisasjonen

Ut fra ideene knyttet til New Public Management (NPM) er det en sammenheng mellom størrelse og effektivitet i en organisasjon – også kalt stordriftsfordeler. I en struktur med en stor grad av automatisering av oppgavene basert på avanserte og kostbare tekniske løsninger, vil dette være en forventet sammenheng.

Der i stor grad tjenestene handler om kontakt mennesker i mellom, vil det være mindre effektivisering å hente på å øke størrelsen betydelig.

### 14.1 Kommunebarometeret

Kommunebarometeret er en rangering av kommunene etter tjenestenivå sammenholdt med bruken av økonomiske ressurser. Kommuner med høye inntekter har derfor vanskelig med å nå opp i rangeringen.

I tabellen under er de 20 høyest rangerte kommunene vist med folketall. Tabellen viser ingen sammenheng mellom rangeringen av kommunene og kommunestørrelsen (antall innbyggere) ut fra de kriteriene som benyttes i barometeret.



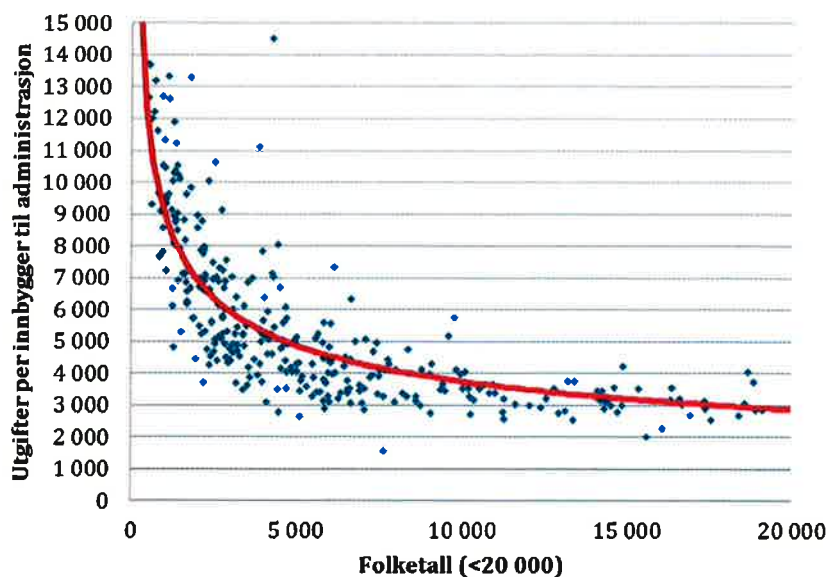


## Kommunebarometer 2015

Knr	Kommune	Fylke	Gruppe	Korrigert inntekt	Rangering nøkkeltall alene	Endelig plassering - justert for inntektsnivå	Folketall 1.01.2013
1634	Oppdal	Sør-Trøndelag	G11	101	3	1	6 794
1445	Gloppen	Sogn og Fjordane	G11	98	13	2	5 676
1743	Høylandet	Nord-Trøndelag	G05	105	4	3	1 263
1420	Sogndal	Sogn og Fjordane	G08	100	11	4	7 477
1002	Mandal	Vest-Agder	G08	93	24	5	15 237
220	Asker	Akershus og Oslo	G13	102	10	6	57 418
214	Ås	Akershus og Oslo	G07	94	31	7	17 568
216	Nesodden	Akershus og Oslo	G07	94	38	8	17 998
811	Siljan	Telemark	G01	96	33	9	2 440
1432	Førde	Sogn og Fjordane	G08	99	25	10	12 559
217	Oppegård	Akershus og Oslo	G13	97	32	11	25 963
619	Ål	Buskerud	G03	103	19	12	4 761
706	Sandefjord	Vestfold	G13	91	67	13	44 629
211	Vestby	Akershus og Oslo	G07	93	61	14	15 605
1449	Stryn	Sogn og Fjordane	G10	95	52	15	7 105
1119	Hå	Rogaland	G07	94	59	16	17 635
104	Moss	Østfold	G13	96	53	17	30 988
512	Lesja	Oppland	G05	115	8	18	2 145
438	Alvdal	Hedmark	G02	102	30	19	2 449
441	Os (Hedm.)	Hedmark	G05	101	36	20	2 035

## 14.2 Kommunale administrasjonsutgifter

I figuren under så vises sammenhengen mellom kommunestørrelse (innbyggertall) og kostnadene til administrasjon av kommunene i Norge (SSB 2013):



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

Figuren viser at det er først ved kommuner med færre enn 4 – 5000 innbyggere at administrasjonskostnadene pr. innbygger virkelig skyter i været. Ved en sammenslåing vil det i hovedsak være innen administrative oppgaver og interne tjenester at rasjonaliseringsgevinsten kan



tas ut. De eksterne tjenestene forutsettes utført i samme omfang som før. Figuren vil derfor gi en bra indikasjon på innsparingspotensialet ved en evt. sammenslåing:

<b>Netto driftsutgifter administrasjon og styring 2014</b>					
	<b>Grane</b>	<b>Hattfjellidal</b>	<b>Hemnes</b>	<b>Vefsn</b>	<b>Sum</b>
<b>KOSTRA - pr. innbygger</b>	<b>11 150</b>	<b>8 902</b>	<b>6 673</b>	<b>3 816</b>	
Innbyggere	1 464	1 533	4 528	13 337	20 862
Sum - 1000 kr.	16 324	13 647	30 215	50 894	111 080
<b>Adm. og styringskostn. - nivå Vefsn - 1000 kr.</b>				<b>3 816</b>	<b>79 609</b>
<b>Innsparingspotensiale - 1000 kr.</b>					<b>31 470</b>

Tabellen for de 4 kommunene viser samme tendens som det nasjonale diagrammet for KOSTRA.

Tallene i tabellen er imidlertid ikke helt sammenlignbare med diagrammet fordi tabellen også inneholder kostnader til politisk virksomhet. Ved å legge dagens administrasjons- og styringskostnader for Vefsn kommune til grunn for en ny regionkommune, viser det et innsparingspotensial på ca. 31,5 mill. pr. år. Dette er imidlertid betydelig lavere enn den forventede reduksjonen i rammene på kr. 66 mill. etter 20 år ved en sammenslåing.

### 14.3 Personalpolitikk og struktur

Inndelingsloven har klare bestemmelser om hvordan en sammenslåing skal organiseres og gjennomføres formelt når først vedtakene om sammenslåing er gjort.

Ved en sammenslåing vil det normalt bli overtallighet på ledernivå. Det må startes en prosess med de ansatte umiddelbart for å avklare vilkårene og betingelsene som skal gjelde ved virksomhetsoverdragelsene til den nye enheten.

Det må brukes tilstrekkelig med tid for å få gjennomført en god prosess, men uten å «seigpine» de ansatte.

## 15 Samfunnsutvikling

### 15.1 Kommunens rolle som samfunnsutvikler

Rollen som samfunnsutvikler handler om langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse i videste forstand.

En viktig målsetting med kommunesammenslåing er å få en kommune som kan spille en større rolle som både lokal og regional samfunnsutvikler. Dette forutsetter også at kommunen har tilstrekkelig kompetanse og ressurser både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, miljøvern, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap.

Ulempen med en stor kommune kan være lokalbefolkningen sin reduserte innflytelse på beslutningene som berører deres nærområder - både administrativt og politisk.

### 15.2 Næringsutvikling og tilrettelegging

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 forutsetningene ellers er til stede, kan en samlet næringspolitikk bidra til å styrke grunnlaget for næringsutviklingen i hele regionen.

Regionen er preget av en betydelig grad av pendling mellom kommunene – noe som tilsier et tett samarbeid mellom kommunene for å skape et felles grunnlag for utvikling.

#### Utpendling

Kommune	ARBEIDS- TAKERE	PENDLER IKKE	1.	2.	3.	4.	5.	ANDRE
<b>Samlet</b>	<b>10235</b>	<b>8854</b>	<b>Rana: 595</b>	<b>Alstahaug: 113</b>	<b>Oslo: 91</b>	<b>Trondheim: 88</b>	<b>Bodø: 52</b>	<b>442</b>
Grane	711	454	Vefsn: 171	Hattfjelldal: 19	Trondheim: 10	Alstahaug: 8	Rana: 8	41
Hattfjelldal	711	576	Vefsn: 71	Grane: 12	Rana: 10	Oslo: 7	Alstahaug: 6	29
Hemnes	2138	1388	Rana: 482	Vefsn: 76	Andøy: 23	Bodø: 20	Oslo: 18	131
Vefsn	6675	5983	Rana: 95	Alstahaug: 86	Hemnes: 73	Oslo: 63	Trondheim: 63	312

#### Innpending

Kommune	ARBEIDST- AKERE	PENDLER IKKE	1.	2.	3.	4.	5.	ANDRE
<b>Samlet</b>	<b>9578</b>	<b>8854</b>	<b>Rana: 183</b>	<b>Leirfjord: 82</b>	<b>Alstahaug: 57</b>	<b>Brønnøy: 39</b>	<b>Bodø: 35</b>	<b>328</b>
Grane	506	454	Vefsn: 17	Hattfjelldal: 12	Namsskogan: 7	Levanger: 2	Brønnøy: 2	12
Hattfjelldal	622	576	Grane: 19	Vefsn: 6	Hemnes: 5	Oslo: 2	Trondheim: 2	12
Hemnes	1626	1388	Rana: 104	Vefsn: 73	Fauske: 7	Bodø: 6	Stord: 4	44
Vefsn	6824	5983	Grane: 171	Leirfjord: 77	Rana: 77	Hemnes: 76	Hattfjelldal: 71	369

Kilde: SSB 2013

Tabellen viser en stor utpendling fra Hemnes til Rana, og en betydelig pendling motsatt. Det er stor innpendling fra Grane til Vefsn. Utpendlingen fra Vefsn er noenlunde jevnt fordelt på Rana, Alstahaug og Hemnes. Hemnes har en mye større sysselsettingsmessig tilknytning til Rana enn til Vefsn.

Det interkommunale næringsfaglige samarbeidet mellom de ansatte i kommunene følger grensene til Indre Helgeland Regionråd. Rana Næringsforening har en underavdeling i Hemnes.

## 15.3 Sårbarhet

### Sårbarhetsindikator

Denne indeksen sier noe om hvor sårbart næringslivet i kommunen er. En kommunes næringsmessige sårbarhet er i denne sammenheng målt ved å kombinere tre indikatorer – hjørnesteinsfaktor, bransjespesialisering og arbeidsmarkedsintegrasjon. En høyere verdi tilsvarer større sårbarhet. Denne sårbarhetsindeksen er utviklet av Telemarksforskning og viser sårbarheten til kommunene i Norge basert på 2011-tall.

Kommune	SÅRBARHETS- INDIKATOR
Grane	34
Hattfjelldal	40,1
Hemnes	14,7
Vefsn	16,5

Tabellen viser at Grane og Hattfjelldal har en svært høy sårbarhetsindikator fordi næringslivet der er preget av få hjørnesteinsbedrifter som bærer en betydelig del av sysselsettingen lokalt. Dersom driften ved noen av hjørnesteinsbedriftene opphører, vil det få store konsekvenser for lokalsamfunnet.



## 16 Organisering av tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse i en eventuell regionkommune.

### 16.1 Avstand til nytt kommunesenter

De fire kommunene har landfaste veiforbindelser med overkommelige avstander til det naturlige kommunesenteret Mosjøen.

Tabellen under gir en oversikt over kjøretid med bil i minutter til kommunesenteret fra ulike steder. Kjøretider over 1 time er merket med gult og kommunesentra er skrevet med rødt.

Fra	km	Tid, min.
Hemnesberget	75	70
Finneidfjord	64	55
Bjerka	58	50
<b>Korgen</b>	<b>48</b>	<b>42</b>
Elsfjord	43	40
Drevja	21	20
Bleikvasslia	70	65
<b>Hattfjelldal S</b>	<b>75</b>	<b>65</b>
Varntresk	117	115
Åkervik	92	85
Susendal	100	90
Majavatn	90	75
Svenningdal	55	50
<b>Trofors</b>	<b>42</b>	<b>35</b>
Fiplingdal, kryss	70	70

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

### 16.2 Digitalisering og ny kommunikasjon som alternativ til fysisk nærhet

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

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





Det vil være naturlig for en eventuelt ny storkommune å jobbe systematisk med digitalisering av tjenester. Dette vil både bidra til effektivisering i saksbehandlingsprosesser og administrasjon, samtidig som det kan gi innbyggerne bedre tilgjengelighet til tjenester, bedre informasjon om behandlingen av egne saker og lettere dialog med saksbehandlere. Alternativt bør det etableres et utvidet samarbeid kommunene i mellom for utvikling og iverksetting av felles publikumløsninger.

### **16.3 Kommunale arbeidsplasser**

Jo større grad av samlokalisering som velges, jo større vil effektiviseringen være. Samtidig ser vi at den kommunale sysselsettingens andel av arbeidsmarkedet er betydelig større for Grane, Hattfjelldal og Hemnes enn for Vefsn. En reduksjon i kommunalt administrative stillinger har derfor større konsekvenser for lokalsamfunnene der, enn tilfellet ville vært i Vefsn.

I små samfunn har de kommunale arbeidsplassene i administrasjonen også en verdi utover selve sysselsettingen. Det er gjerne besatt av folk med høy utdanning og kompetanse som også er en ressurs i lokalsamfunnet utenfor arbeidstiden- og som dermed bidrar til byggingen av lokalsamfunnet og opprettholde befolkningsgrunnlaget. Denne realiteten vil naturlig inngå i de små kommunene sin vurdering av en eventuell sammenslåing.

For å redusere de samfunnsmessige konsekvensene ved tap av kommunale arbeidsplasser bør det vurderes en viss grad av funksjonsdeling, ved at enkelte avgrensede tjenester lokaliseres i noen av de øvrige kommunene. Dette vil redusere effektiviseringsgevinsten noe og gi en noe mer kompleks organisasjon, men vurderes til å være et viktig virkemiddel dersom en sammenslåingen skal kunne realiseres. Aktuelle tjenester for funksjonsdeling kan være regnskap, lønn, landbruk, barnevern, samt plan- og byggesaksbehandling. Innhold og omfang i eventuell funksjonsdeling bør være gjenstand for forhandling mellom kommunene i forbindelse med utarbeidelse av eventuelle intensjonsavtaler. En funksjonsdeling bør uansett også være tema for interkommunalt samarbeid uavhengig av kommunereformens intensjoner om sammenslåing.

En organisering uten en viss grad av administrativ samlokalisering i Mosjøen medføre at store deler av fordelene med en sammenslåing uteblir. Tar en utgangspunkt i brukerperspektivet og innbyggernes behov for tjenester bør det være mulig å gjennomføre en betydelig grad av samlokalisering, uten at kvalitet og service svekkes.

### **16.4 Mulige organisasjonsmodeller**

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

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

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



### 16.4.1 Samlokalisering av administrative oppgaver

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

Forventede konsekvenser ved en samlokaliseringsmodell er:

- Økonomiske stordriftsfordeler
- Større fagmiljø og forventet positiv effekt på rekruttering og kompetanse
- Større distanse til bruker i myndighetsutøvelse
- Mindre muligheter for tilgjengelighet for innbyggerne gjennom direkte kontakt
- Potensielt lang reisevei for ansatte som får nytt arbeidssted
- Færre kompetansearbeidsplasser i distriktene
- De mest positive konsekvensene er her knyttet til effektivisering gjennom lavere administrasjons-utgifter og mulighetene for større fagmiljø.

Et vesentlig tema vil imidlertid være betydningen av at et antall stillinger i Grane, Hattfjelldal og Hemnes vil bli flyttet til Mosjøen. Dette er stillinger få bedrifter i nærmiljøet kan dekke opp, slik at ansatte kan bli stilt overfor valget mellom å pendle eller å risikere arbeidsledighet.

### 16.4.2 Geografisk funksjonsdeling

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

- Geografisk funksjonsdeling kan for eksempel brukes for tjenestene:
- Økonomi, regnskap og lønn, barnevern, PPT og familievernkontor, kultur, plan og byggesaksbehandling og landbruk.
- En geografisk funksjonsmodell vil kunne ha følgende konsekvenser:
- Større fagmiljø og mulighet for spesialisert kompetanse innenfor den enkelte tjenesten
- Fordeling av vekstimpulser, utvikling og ikke minst arbeidsplasser mellom dagens fire kommuner
- Lavere stordriftsfordeler og økonomiske gevinster sammenlignet med samlokaliseringsalternativet
- Tilgjengeligheten for innbyggerne vil variere etter bosted og aktuell tjeneste
- Mindre optimal samhandling og en kompleks organisasjon sammenlignet med samlokaliseringsalternativet

Denne modellen kan oppfattes som en slags kompromissløsning for at ikke noen av kommunene skal få et for stort tap av arbeidsplasser i forbindelse med kommunesammenslåingen. Det medfører også



at det blir en slags mellomløsning som kan være krevende driftsmessig. Flere kommuner som forhandler om sammenslåing drøfter forskjellige varianter av denne modellen. Felles for disse kommunene er at det primært er snakk om sammenslåing av to kommuner, og at kommunene er omtrent jevnstore.

### 16.4.3 Desentralisert administrasjon

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

Denne modellen antas å få følgende konsekvenser:

- God tilgjengelighet for innbyggerne
- Kortere reiseavstand for ansatte
- Dagens kommunesenter beholder samme antall kommunale arbeidsplasser som i dag
- Dagens fagmiljø videreføres, men det gir ingen mulighet for større fagmiljø eller spisskompetanse
- Samhandlingen internt i den nye kommunen vil bli komplisert
- Det vil ikke være mulig å hente ut noen økonomiske stordriftsfordeler

En slik modell vil i praksis innebære videre drift av fire selvstendige kommuner, selv om kommunene formelt sett er sammenslått. Det vil ikke være mulig å utvikle en felles organisasjonskultur og en tydelig helhetlig linje så lenge driften videreføres som i dag. Forenklet sagt kan man spørre seg om det har noen hensikt å slå sammen kommunene dersom driften videreføres som i dag og det ikke er mulig å hente ut noen stordriftsfordeler.

Dersom en slik modell i det hele tatt vurderes, vil vi sterkt anbefale at ansatte innen samme fagområde samles på felles arbeidsplass/rådhus minst 1 – 2 dager i uka slik at det blir mulig for ledelsen å utvikle en viss form for faglig samordning og arbeidsmiljø.

### 16.4.4 Lokale servicekontor

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

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



Det anbefales at det i et eventuelt servicekontor etableres møterom med videokonferanseutstyr. På den måten kan innbyggerne bestille møte med sin saksbehandler, som har kontor i en annen del av kommunen, og med bistand fra det lokale servicekontoret gjennomføre møte med for eksempel en byggesaksbehandler via videokonferanse. På den måten får innbyggerne samme tilgang til saksbehandlerne som tidligere, selv om disse er samlokalisert i et nytt kommunesenter.

Opprettholdelsen av lokale servicekontor vil være noe mer ressurskrevende enn en fullstendig samlokalisering. Samtidig vil det, uten veldig store kostnader, bidra til å opprettholde nærheten til innbyggerne og god tilgjengelighet til kommunenes tjenester.

## **17 Lokaldemokrati**

### **17.1 Identitet, tilhørighet og lokalt engasjement**

Forskning viser at engasjementet for lokalsamfunnet gjerne er størst i små samfunn der «alle kjenner alle» og fellesskapsfølelsen er og dugnadsånden er sterk. Avstanden mellom de som styrer og de som blir styrt er kort - noe som gir helt andre muligheter for innflytelse på de politiske prioriteringene og utviklingen av lokalsamfunnet.

En stor andel av befolkningen blir engasjert i politiske verv og frivillige organisasjoner i løpet sitt voksne liv, og patriotismen og innsatsviljen kan være betydelig.

I små samfunn der holdningene til lokalsamfunnet er positive i utgangspunktet, vil denne trenden gjerne forsterkes. På den annen side kan negative holdninger få større innflytelse i tette relasjoner enn ellers.

En viktig del av en god identitetsopplevelse er å være synlig for omverden med et positivt omdømme. Det skaper stolthet og engasjement for lokalsamfunnet. En ordfører er en viktig del av denne synligheten og omdømmet utad samtidig som hun eller han bør ha en samlende rolle utad. En reduksjon av ordførerkorpset kan derfor få betydelige negative konsekvenser for utviklingen i mange distriktssamfunn. Tap av kommunestatus er lik tap av synlighet for et område - se [«Kommunen og bosettingsmønsteretB.pptx» - Aarsæther, UiT 2014](#)

### **17.2 Lokal påvirkning på ressursforvaltning og arealbruk**

I kommunereformprosessen har det nesten utelukkende vært fokus på tjenestetilbudet til innbyggerne og samfunnsutviklingen knyttet til bo- og arbeidsmarked.

Et regionsenter som overtar sitt tynt befolka omland vil også i stor grad overta forvaltningene av ressursene og arealene der på grunn av fordelingen av den politiske makta og velgergrunnlaget. Dette kan også skape motsetninger ut fra at den urbane delen av befolkningen kan ha andre interesser i areal- og ressursbruken enn de lokale fastboende. Noe av dette kan fanges opp gjennom etablering av lokalutvalg med reell innflytelse og andre forhold som kan beskrives i en intensjonsavtale. En intensjonsavtale har imidlertid en begrenset verdi ut fra om den blir respektert eller ikke.

### **17.3 Fordelingen av godene**

Gjennom en rekke spørreundersøkelser i forbindelse med kommunereformprosessen viser det seg et tydelig mønster ved at befolkningen i små kommuner er negative til sammenslåing mens det er en





overveiende positiv holdning i byer og regionsentra. Det ligger i dette en klar forventning om at utkantene vil bli nedprioritert i en stor kommune når innsparingene skal gjennomføres. Inndelingstilskuddet sørger for at økonomiene opprettholdes på noenlunde samme nivå de neste 15 årene, men deretter kommer nedtrappingen med betydelige reduksjoner i rammene. Innsparingspotensialet som ligger i mer effektiv administrasjon oppveier på langt nær reduksjonen som forventes. Dermed må det også komme reduksjoner i tjenestetilbudet. En intensjonsavtale kan fungere over en viss tid, men blir økonomien presset, vil også avtalen bli satt under press.

## **17.4 Profesjonalisering av politikerrollen**

I en stor regionkommune der det totale antallet lokalpolitikere har blitt redusert og saksmengden økt, vil det gå i retning av en profesjonalisering av politikerrollen med utvida frikjøpsordninger. Dette vil kunne styrke politikerrollen ved at settes av ressurser og tid til å drive politikk, men samtidig blir avstanden til velgerne større.

## **17.5 Organisering i flere politiske nivå (lokalutvalg o.l.)**

Ved sammenslåing til store enheter bør det etableres områdeutvalg med en viss myndighet og innflytelse over saker som berører deres område. Skal de kunne arbeide rasjonelt, vil det være behov for et sekretæriat som tilrettelegger for aktiviteten deres – noe som vil kreve egne administrative ressurser.

Lokale utvalg vil kunne bidra til å opprettholde nærheten til politiske beslutningstakere. Forskning viser at et ekstra nivå i form av en nærdemokratiordning kan gjøre det enklere for innbyggerne å få dialog med politikerne. Samtidig bidrar en slik ordning til at politikerne får innspill fra ulike deler av kommunen og dermed økt legitimitet for vedtak som fattes. Det legges vekt på å finne en organisering av utvalgene som unngår at disse blir en arena for rivalisering mellom bygder. Man bør ikke legge vekt på at det skal bli flest mulig utvalg, men heller funksjonelle enheter som varer over tid.

## **17.6 Politiske partier i en ny geografi**

De politiske partiene må stille med lister dekker hele den nye kommunen. Det betinger en ny organisering av lokallagene og en struktur som ivaretar hele kommunen. Skal en sammenslåing bli vellykket, må flertallet i alle partiene vise raushet ovenfor mindretallet og ivareta alle områder på en god måte.

### **17.6.1 Rekruttering og deltagelse**

Lokallagene kan få et større rekrutteringsgrunnlag ved en sammenslåing, men samtidig er det viktig at alle deler av kommunen blir involvert i det politiske arbeidet og får gehør for sine synspunkter. Det kan bedre rekrutteringsgrunnlaget til lokalpolitikken at politikerne får større ansvar, men samtidig er det risiko for at avstanden blir vel stor mellom velgerne og de valgte. Det kan føre til et mindre engasjement for politisk arbeid generelt, men at det isteden viser seg som et aksjonsdemokrati omkring enkeltsaker.



## 18 Samlet oppsummering og konklusjon på utredningsoppdraget

### 18.1 Kompetanse og kapasitet

Kommunene forventer som et resultat av den demografiske utvikling å få størst utfordringer med både relevant kompetanse og tilstrekkelig kapasitet innenfor pleie og omsorg. Dette er en utfordring som neppe kan løses gjennom kommunesammenslåing alene da dette er resultatet av en nasjonal utvikling. Men trenden vil, ut fra utviklingen vi allerede ser, ramme de små distriktskommunene sterkest der «forgubbingen» har kommet lengst.

Selv om tilbakemeldingen fra kommunene om at rekruttering av fagfolk foreløpig går bra innenfor de fleste fagfelt, vil den demografiske utviklingen alene skape en stadig større konkurranse om arbeidskraft med rett kompetanse. Fortsetter utviklingen i samme retning, kan det til slutt bli umulig - spesielt for de små kommunene - å klare å gi et godt nok tilbud til sine innbyggere. Da kan det bli avgjørende for rekrutteringen å kunne tilby et større og bredere fagmiljø i en større organisasjon.

Disse framtidsutsiktene bør kanskje være den viktigste faktoren i vurderingen av en eventuell kommunesammenslåing sammen med risikoen for en merkbar omlegging av inntektssystemet for kommunene. Dette fremtidsbildet vil høyst sannsynligvis også føre til at spørsmålet om kommunesammenslåinger stadig vil komme opp på nytt med visse mellomrom.

### 18.2 Økonomi

Ut fra dagens betingelser har alle 4 kommunene økonomiske rammer som kan gi et godt tilbud til innbyggerne sine. Spesielt Hemnes har et ekstra stort handlingsrom med sine betydelige kraftinntekter i forhold til folketallet.

De økonomiske rammevilkårene er imidlertid usikre framover, og de forespeilla reduksjonene i rammene over tid gjennom avtrapping av inndelingstilskuddet indikerer at både administrasjonen må effektiviseres betydelig og tjenestetilbudet reduseres – samtidig som avstandsulempene øker. Særordninger som småkommune- og Nord-Norgestilskudd kan bli fjernet uavhengig av kommunereformen, og det kan skje mye raskere enn reduksjonen i inndelingstilskuddet som vil komme om 15 – 20 år.

Det ligger også i kortene at en styrking av kommuneøkonomien gjennom inntektssystemet først og fremst vil komme folkerike vekstkommuner til gode framover, og at fraflyttingskommuner i utkantene vil slite økonomisk med stagnerte eller reduserte rammer.

Ulike utgangspunkt for kommunene angående gjeld, fondsavsetninger, eiendomsskatteinntekter, kraftinntekter, etterslep på vedlikehold og investeringsbehov kompliserer en evt. sammenslåing betydelig. Det gir ikke noen ansporing til de best situerte til å gå inn i et fellesskap med økt gjeld og investeringsbehov – og reduserte inntekter. Endra rammebetingelser kan imidlertid forskyve forholdet mellom kommunene i framtida.

### 18.3 Sårbarhet

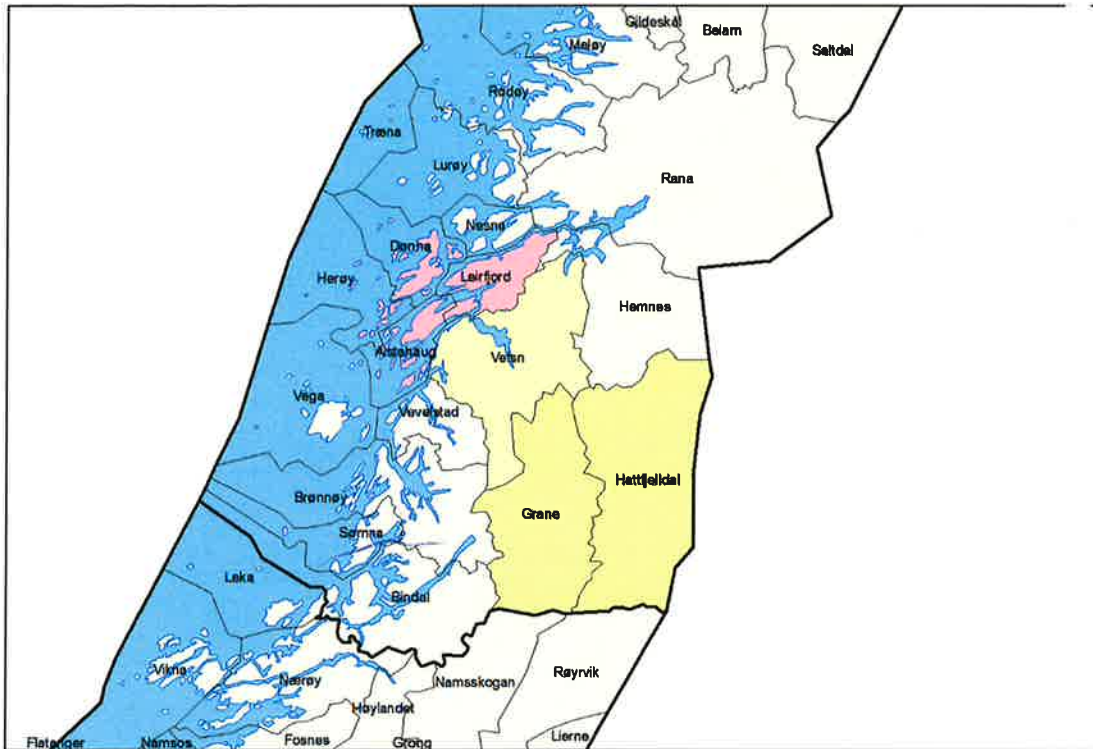
Alle fire kommunene er sårbare i forhold til foreslåtte endringer i eiendomsskatten for verker og bruk, men Vefsn og Hemnes aller mest.



De to minste kommunene, Grane og Hattfjelldal, er i en spesiell sårbar situasjon på grunn av avhengigheten av få hjørnesteinsbedrifter. Skulle noen av dem måtte gi opp, vil det få store ringvirkninger i lokalsamfunnene og sannsynligvis også for framtidig bosetting.

Skulle et slikt scenario inntre, vil det gjøre disse samfunnene helt avhengig av hjelp utenfra i en overgangsfase uavhengig av kommunegrenser. Men det ville også være en klar fordel å ha en større administrasjon og utviklingsmiljø i ryggen hvis en slik situasjon skulle oppstå.





# Konsekvenser av alternative kommunestrukturmodeller på Helgeland

BENT ASLAK BRANDTZÆG, AUDUN THORSTENSEN, KNUT VAREIDE og ANJA HJELSETH

TF-rapport nr. 335

2014





**Tittel:** Konsekvenser av alternative kommunestrukturmodeller på Helgeland  
**TF-rapport nr:** 335  
**Forfatter(e):** Bent Aslak Brandtzæg, Audun Thorstensen, Knut Vareide og Anja Hjelseth  
**Dato:** 10.32014  
**ISBN:** 978-82-7401-698-9  
**ISSN:** 1501-9918  
**Pris:** 240 (Kan lastes ned gratis fra [www.telemarksforskning.no](http://www.telemarksforskning.no))  
**Framsidedfoto:** Telemarksforskning  
**Prosjekt:** Utredning av kommunestruktur på Helgeland  
**Prosjektnr.:** 20130500  
**Prosjektleder:** Bent Aslak Brandtzæg  
**Oppdragsgiver(e):** 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](http://www.telemarksforskning.no)

**Resymé:**

Utredningen fokuserer på konsekvenser av alternative kommunestrukturmodeller på Helgeland. Det legges spesielt vekt å avdekke konsekvenser knyttet til økonomi, administrasjon, tjenesteproduksjon, demokrati og samfunnsutvikling.



**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 spesielt med kommunal økonomi og KOSTRA-analyser.



**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.



**Knut Vareide** er utdannet sosialøkonom og har vært ansatt ved Telemarksforskning siden 1996. Han er fagkoordinator for fagområdet Regional utvikling, og jobber spesielt med næringsutvikling og bostedsattraktivitet.



# Forord

Telemarksforskning har fått i oppdrag fra Helgeland regionråd å utrede konsekvenser av alternative kommunestrukturmodeller på Helgeland. Utredningsarbeidet er gjennomført i løpet av høsten 2013 og begynnelsen av 2014.

Ved Telemarksforskning har Bent Aslak Brandtzæg vært prosjektleder. Videre har Audun Thorstensen, Knut Vareide og Anja Helseth vært viktige bidragsyttere i arbeidet. I tillegg til disse har Kjetil Lie og Karl Gunnar Sanda bidratt med viktige innspill og tilbakemeldinger i forbindelse med utredningsarbeidet.

Fra oppdragsgivers side har arbeidet vært ledet av en styringsgruppe hvor Alstahaug, Dønna, Leirfjord og Vefsn har vært representert med ordfører og rådmann. Vår kontaktperson underveis i arbeidet har vært Sissel Hesjedal, som er daglig leder i Helgeland regionråd.

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

Bø, 10.03.2014

Bent Aslak Brandtzæg

Prosjektleder







# Innhold

<b>Sammendrag .....</b>	<b>9</b>
<b>1. Innledning.....</b>	<b>13</b>
1.1 Bakgrunn for utredningen.....	13
1.2 Formål med utredningen.....	13
1.2.1 Økonomi.....	14
1.2.2 Tjenesteproduksjon og forvaltning.....	15
1.3 Demokrati .....	17
1.3.1 Samfunnsutvikling.....	17
1.4 Leserveiledning .....	18
<b>2. Metode og gjennomføring.....</b>	<b>20</b>
<b>3. Historikk og status kommunestruktur .....</b>	<b>24</b>
3.1 Sentrale utviklingstrekk .....	24
3.2 Christiansen-utvalget .....	25
3.3 Frivillighetslinja .....	25
3.4 Framtidens kommunestruktur .....	26
3.5 Dagens situasjon.....	27
<b>4. Befolknings- og næringsutvikling.....</b>	<b>29</b>
4.1 Befolkningsutvikling .....	29
4.2 Næringsutvikling .....	31
4.3 Utvikling i NæringsNM.....	37
4.4 Pendling.....	39
4.5 Bostedsattraktivitet.....	40
4.6 Hva styrer flyttestrømmene?.....	41
4.7 Strukturfaktorer for kommuner og regioner .....	42
4.8 Bostedsattraktivitet .....	43
4.9 Bostedsattraktivitet over tid.....	44
4.10 Samlet vurdering.....	45





<b>5. Kommuneøkonomi. Status og utfordringer</b> .....	47
5.1 Korrigerede frie inntekter.....	47
5.1.1 Finansielle nøkkeltall.....	48
5.1.2 Oppsummering økonomisk status.....	51
5.2 Effekter på overføringene fra inntektssystemet.....	51
5.2.1 Alternativ 1.....	53
5.2.2 Alternativ 2.....	54
5.2.3 Alternativ 3.....	55
5.2.4 Alternativ 4.....	57
5.2.5 Oppsummering.....	58
5.3 Konesjonskraft.....	59
5.4 Andre statstilskudd og øremerkede tilskudd.....	62
5.5 Sone for arbeidsgiveravgift og distriktspolitisk virkeområde.....	62
5.6 Landbrukstilskudd.....	63
5.7 Eiendomsskatt og kommunal prissetting.....	64
5.8 Demografi og kommuneøkonomi.....	66
5.9 Mulige effektiviseringsgevinster ved sammenslåing.....	68
5.9.1 Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon.....	68
5.9.2 Alternativ 1.....	69
5.9.3 Alternativ 2.....	70
5.9.4 Alternativ 3.....	71
5.9.5 Alternativ 4.....	72
5.9.6 Oppsummering av mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon.....	73
5.9.7 Mulige effektiviseringsgevinster på tjenesteproduksjon.....	74
<b>6. Resultater fra spørreundersøkelse og intervjuer</b> .....	77
6.1 Økonomi.....	77
6.2 Kvaliteten på tjenestetilbudet.....	78
6.2.1 Tilbakemeldinger fra kommunene.....	78
6.2.2 Konsekvenser av en kommunesammenslåing.....	84



6.2.3	Samlet vurdering .....	86
6.3	Interkommunalt samarbeid.....	86
6.3.1	Omfang og fordeling av samarbeid .....	86
6.3.2	Synspunkter på det interkommunale samarbeidet .....	89
6.3.3	Samlet vurdering .....	92
6.4	Demokrati .....	92
6.4.1	Overordna perspektiver.....	92
6.4.2	Status i kommunene .....	93
6.4.3	Samlet vurdering .....	97
6.5	Samfunnsutvikling .....	98
6.5.1	Overordna perspektiver.....	98
6.5.2	Holdninger i kommunene.....	99
6.5.3	Samlet vurdering .....	106
<b>7.</b>	<b>Fordeler og ulemper med ulike sammenslåingsalternativer .....</b>	<b>107</b>
7.1.1	Samlet vurdering .....	112
<b>8.</b>	<b>Sammenfattende vurderinger .....</b>	<b>113</b>
8.1	Kommunestruktur. Historikk, status og utfordringer .....	113
8.2	Befolknings- og næringsutvikling.....	113
8.3	Økonomi .....	114
8.4	Kvaliteten på tjenestetilbudet.....	116
8.5	Interkommunalt samarbeid.....	117
8.6	Demokrati .....	117
8.7	Samfunnsutvikling .....	118
8.8	Fordeler og ulemper ved ulike sammenslåingsalternativer .....	119
8.9	Sammenfattende konklusjoner.....	119
	<b>Referanser .....</b>	<b>123</b>







# Sammendrag

Alstahaug, Leirfjord, Dønna og Vefsn fattet i 2013 vedtak om at det skal gjennomføres en utredning av økonomiske og tjenestemessige konsekvenser ved alternative kommunestrukturmodeller som kan involvere flere kommuner på Helgeland. Herøy, Grane, Hattfjelldal og Hemnes, som ikke hadde fattet positivt vedtak om å utrede kommunesammenslåing, fikk tilbud om å delta i intervjuer på like linje med de andre kommunene. Herøy, Hattfjelldal og Hemnes takket nei til dette. Tilbakemeldinger fra politisk ledelse i Herøy er at det ikke er aktuelt å utrede kommunesammenslåing før fastlandsforbindelse er på plass. Formannskapet i Hattfjelldal takket nei til deltakelse med begrunnelse i at kommunen avventer Stortingets videre beslutning om eventuell endring i kommunestrukturen og prosessen for gjennomføringen av denne. Politisk ledelse i Hemnes takket også nei med samme begrunnelse. Grane kommune valgte å stille til intervju i forbindelse med utredningen. Kommuner som har takket nei til å delta i arbeidet, inngår likevel i ulike kommunestrukturalternativer, men for disse er det kun brukt data som er tilgjengelig via offentlig tilgjengelig statistikk – det er altså ikke gjennomført intervjuer eller foretatt spørreundersøkelser i disse kommunene.

Utredningen har hatt som formål å kartlegge konsekvenser knyttet til følgende kommunestrukturalternativer på Helgeland:

- 1) Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Vefsn, Grane, Hattfjelldal, Dønna (28 877 innb.)
- 2) HALD + Vefsn, det vil si Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Dønna og Vefsn, (25 947 innb.)
- 3) HALD, det vil si Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Dønna (12 695 innb.) *smått*
- 4) Vefsn + Grane + Hattfjelldal (16 128 innb.) *smått*

Det er lagt til grunn at utredningen skal gi et faktabasert grunnlag for kommunenes videre behandling av fremtidig kommunestruktur. Med utgangspunkt i KRDs veileder for utredning av fordeler og ulemper knyttet til endringer i kommunestrukturen, samt erfaringer fra nyere utredninger og evalueringer, fokuserer utredningen på konsekvenser knyttet til økonomi, administrasjon, tjenesteproduksjon og forvaltning, demokrati og samfunnsutvikling.

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 i fem kommuner (Vefsn, Grane, Leirfjord, Alstahaug og Dønna) for å få nærmere oversikt over utviklingstrekk og utfordringer som kommunene står overfor. Intervjuobjektene var ordfører, varaordfører og rådmann. I etterkant av intervjuene er det gjennomført en spørreundersøkelse som er sendt til alle kommunalt ansatte med lederansvar og alle tillitsvalgte i Alstahaug, Dønna, Leirfjord og Vefsn. Det ble sendt ut spørreskjema til 83 respondenter, og av disse var det 65 som svarte på undersøkelsen.

For å beregne økonomiske konsekvenser av kommunesammenslåing, har vi bl.a. fokusert på endringene over inntektssystemet. Her er nye verdier for bosettingskriteriene "sone" og "nabo" beregnet av SSB på oppdrag fra Telemarksforskning. 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, som årsmeldinger og budsjetter, for å få nærmere informasjon om dagens situasjon i kommunene.

Innledningsvis blir det i kapittel 2 gitt en nærmere oversikt over hvordan utredningen er gjennomført og hvilke metoder som er benyttet. I kapittel 3 foretar vi en kortfattet gjennomgang av kom-





munestrukturendringer i et historisk perspektiv, og ser også på hvilke utfordringer og føringer som foreligger på nasjonalt plan i forhold til disse spørsmålene i dag. Oversikt over nasjonale utfordringer og politiske føringer kan også være av relevans for lokale vurderinger knyttet til spørsmål om kommunesammenslåing eller ikke. I kapittel 4 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 kommune står overfor i framtiden.

Kapittel 5 omfatter en gjennomgang av økonomiske effekter knyttet til ulike kommunestrukturalternativer. Erfaringer fra intervjuer og spørreundersøkelse vedrørende økonomi, tjenesteproduksjon, interkommunalt samarbeid, demokrati og samfunnsutvikling presenteres i kapittel 6, mens kapittel 7 har fokus på fordeler og ulemper med ulike kommunestrukturalternativer på Helgeland.

Med utgangspunkt i de analyser og vurderinger som gjøres i de foregående kapitlene i rapporten, inneholder kapittel 8 sammenfattende vurderinger og konklusjoner fra utredningsarbeidet. Dette kapitlet kan slik sett leses uavhengig av resten av rapporten.

Etter vår vurdering vil en kommunesammenslåing, i henhold til ett eller flere av de alternativene som er skissert i utredningen, bidra til å styrke kommunenes forutsetninger og muligheter for å håndtere framtidige oppgaver og utfordringer.

Viktige argumenter for dette er at kommunestrukturen og de funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionene i stadig mindre grad blir i samsvar med de oppgavene kommunene skal løse.

Flere av kommunene har svak arbeidsplassutvikling, negativ netto innenlands flytting og befolkningsutvikling, selv om enkelte kommuner har hatt en positiv utvikling de aller siste årene. Ingen av kommunene har spesielt urovekkende økonomiske nøkkeltall i dag, men flere må være oppmerksomme på framtidige utfordringer knyttet til høy gjeld, dyrt tjenestetilbud, etterslep på pensjon og fare for renteøkninger. En kommunesammenslåing kan bidra til noe økt økonomisk armslag de første 15 årene etter en sammenslåing som følge av tildeling av inndelingstilskudd kombinert med realisering av innsparingspotensial knyttet til administrasjon og tjenester. Dette forutsetter at dagens økonomisk virkemidler også er virksomme på sammenslåingstidspunktet. Alternativene hvor Hattfjelldal er med, vil også føre til noe økte inntekter som følge av omfordeling av konsesjonskraftsinntekter.

Kvaliteten på tjenestetilbudet i kommunene oppleves som noenlunde bra i dag, men rekruttering av kompetanse er vanskelig, og små og sårbare fagmiljøer oppleves som problematisk. Det er spesialiserte funksjoner knyttet til samhandlingsformen, psykisk utviklingshemmede, psykiatri, demensomsorg, rus, rehabilitering og tekniske tjenester som trekkes fram som de tjenestetilbudene som står overfor de største utfordringene. En kommunesammenslåing kan bidra til å lette rekrutteringen og styrke fagmiljøene.

Kommunene har et omfattende interkommunalt samarbeid for å kunne håndtere tjenester og oppgaver på en bedre og mer effektiv måte enn det den enkelte kommune er i stand til på egen hånd. For en del oppgaver er interkommunalt samarbeid rett og slett en forutsetning for at oppgavene skal løses på en forsvarlig måte. Behovene for interkommunalt samarbeid er økende, men det er stor enighet om at det går en grense for hvor omfattende det interkommunale samarbeid kan bli før en kommunesammenslåing blir mer fordelaktig alternativ. Omfattende interkommunalt samarbeid er negativt for styring og kontroll bidrar til utarming av kompetansen i den enkelte kommune. En kommunesammenslåing vil bidra til å bøte på disse utfordringene.

Demokratisk sett vil en sammenslåing vil gi svakere politisk representasjon, noe som oppleves som problematisk, spesielt i de minste kommunene. Dette kan kompenseres med ulike former for inn-



byggermedvirkning, et grep som også kan vise seg å vitalisere lokaldemokratiet. Videre kan man få mer direkte styring og kontroll med oppgaver som i dag løses gjennom interkommunalt samarbeid, gjøre det mer attraktivt å delta i politisk arbeid, få et klarere skille mellom politikk og administrasjon, øke innflytelsen på regionale og nasjonale saker og få til mer helhetlig styring innen funksjonelle regioner.

Samlet sett er de største fordelene av en sammenslåing knyttet til mulighetene for å styrke kommunens rolle som tjenesteprodusent og samfunnsutvikler. En sammenslåing vil bidra til sterkere fagmiljøer med bedre kapasitet og kompetanse, noe som er forutsetning bedre og mer effektiv tjenesteproduksjon. Behovet for interkommunalt samarbeid vil bli redusert og kommunene vil ha bedre forutsetninger for å ta på seg nye oppgaver i framtiden. Utøvelse av rollen som samfunnsutvikler er også avhengig av handlingsrom, kompetanse og kapasitet. En sammenslåing vil styrke forutsetningene for å håndtere og utnytte felles utfordringer og muligheter på tvers av kommunegrensene, og som én felles kommune vil man stå sterkere i overfor regionale og nasjonale myndigheter. Det som kan oppleves som de største ulempene ved en sammenslåing er knyttet til store avstander, svakere politisk representasjon og frykt for økt sentralisering, spesielt i de minste kommunene. Svakere politisk representasjon kan til dels motvirkes gjennom tiltak for økt innbyggermedvirkning mellom valg. Samtidig er det, som nevnt, også flere potensielle demokratiske fordeler knyttet til større kommunene.

Videre er det klart at resultatene av en sammenslåing vil ha sammenheng med hvilke politiske valg og prioriteringer som foretas både før og etter sammenslåingstidspunktet. Fra frivillige sammenslåinger som er gjennomført er det gode erfaringer med at kommunene enes om en felles plattform med mål og visjoner for en sammenslåing, og at dette nedfelles gjennom en intensjonsavtale. Det viktig at en slik plattform inneholder visjoner og mål som man i størst mulig grad kan enes om både i by og bygd, slik at behovet for en balansert senter- og bygdeutvikling ivaretas.

Et levende regionsenter vil være avhengig av et livskraftig omland, og et livskraftig omland vil være avhengig av positiv utvikling i regionsenteret. Erfaringsmessig er det de minste kommunene som har vanskeligst for å se fordelene ved en kommunesammenslåing. Derfor er det avgjørende at man i hver kommune avklarer hvor man står i dag, hvordan det er ønskelig og realistisk å utvikle seg i framtiden og hvordan man kan stå sterkere for å møte disse utfordringene sammen enn hver for seg. Dette kan f.eks. dreie seg om at man gjennom en større og mer slagkraftig kommune på Helgeland ønsker å styrke og videreutvikle landbruks- og reiselivsnæringen i kommunene. Her har Helgeland rike og varierte ressurser som det kan være formålstjenlig å utvikle og profilere i fellesskap. Dersom man enes om felles utfordringer, vil det også være lettere å samles om felles visjoner for framtidig utvikling.

Når det gjelder vurderinger av de fire kommunestrukturalternativene, er det alternativ 3 og 4 som peker seg ut som de mest aktuelle. Dette fordi man da bygger kommuner rundt naturlige regionsentra, og man får oversiktlige funksjonelle regioner. Demokratisk kan dette også være en fordel, og det er disse alternative som framstår som mest ønsket lokalt. Med disse alternativene unngår man også kommunesenterdiskusjoner, noe som i en del tilfeller har vist seg å være et alvorlig hinder for ellers fornuftige kommunesammenslåinger. Dersom man velger disse alternativene får man to kommuner i stedet for sju, og behovet for interkommunalt samarbeid vil bli betydelig redusert. I HALD ligger det spesielt godt til rette for sammenslåing i og med at man allerede samarbeider om felles administrative systemer knyttet til økonomi og IT. Vefsn er i dag med i Helgeland regionråd og det er godt samarbeid med Alstahaug og de øvrige HALD-kommunene i dag. Ved en sammenslåing i henhold til alternativ 3 og 4, vil antallet kommuner blir redusert fra sju til to, og det kan med to større samarbeidende kommuner bli lettere å stå sammen om å fronte felles interesser. Dette kan være en styrke for framtidig samfunnsutvikling på Helgeland.



Ulempen med en løsning med 2 nye kommuner er kanskje at de hver for seg ikke vil bli større en de må være befolkningsmessig for å skape robuste kommuner som er i stand til å ta på seg nye oppgaver. Regjeringen har signalisert at det kan være aktuelt å overføre nye oppgaver til kommunene. Foreløpig er det usikkert hva dette innebærer, men det kan dreie seg om både fylkeskommunale og statlige oppgaver. Storkommunealternativet med sammenslåing av alle sju (alternativ 1) vil få nærmere 29 000 innbyggere. Befolkningsmessig vil man da få en kommune som bedre rustet å håndtere nye oppgaver, og det kan være lettere å få til en helhetlig koordinering og utvikling på tvers av kommunegrensene. For noen framstår dette som en spennende og framtidsrettet løsning som vil gjøre det lettere å utnytte og profilere regionens rike og varierte ressursgrunnlag. Ulempen er at avstandene blir store, og at alternativet innebærer en sammenslåing av to funksjonelle regioner med alt dette innebærer av kulturelle forskjeller, interessekonflikter og demokratiske utfordringer.

Alternativ 2, som omfatter HALD-kommunene og Vefsn, vil gi en kommune som er omtrent like robust befolkningsmessig som alternativ 1, men avstandsproblematikken blir betraktelig mindre. Dette er også et alternativ hvor alle kommunene allerede inngår i et og samme regionråd, og hvor det er samarbeidsrelasjoner fra før. Ulempen med dette alternativet kan være at man da får en kommune bestående av to regionsenter, og at det lettere oppstår konflikter. Alternativet virker også mindre urealistisk derom som man ser kommunene som helhet. Skal det gjennomføres en kommunereform, vil Grane og Hattfjelldal ikke ha muligheter for å håndtere nye oppgaver helt på egen hånd. Slik sett er det unaturlig at Vefsn danner ny kommune sammen HALD-kommunene uten at Grane og Hattfjelldal også er med.

Samlet sett er det vår vurdering at alternativ 3 og 4 er de mest nærliggende og realistiske alternativene. Det er disse som også blir sett som de mest fordelaktige i kommunene. Alternativ 1 framstår som det mest aktuelle dersom kommunene får ansvar for nye oppgaver som forutsetter enda større befolkningsgrunnlag enn alternativ 3 og 4 vil resultere i. Alternativ 2 framstår som minst realistisk utfra en helhetsvurdering av kommunestrukturen og de oppgaver kommunene skal ivareta.

Les kap. 8



# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn for utredningen

---

Helgeland er lokalisert i den sørlige delen av Nordland fylke. Området omfatter 18 kommuner fra grensa til Nord-Trøndelag fylke og Namdalen i sør og opp til Saltfjellet i nord, hvor Helgeland grenser til Salten-regionen. Helgeland har samlet sett i overkant av 78 tusen innbyggere og det samlede arealet utgjør 17 960 km<sup>2</sup>. Byene som ligger i regionen er Mo i Rana, Mosjøen, Sandnessjøen og Brønnøysund.

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

Alstahaug, Leirfjord, Dønna og Vefsn kommuner fattet i 2013 vedtak om at det skal gjennomføres en utredning av økonomiske og tjenstemessige konsekvenser ved alternative kommunestrukturmodeller som kan involvere flere kommuner.

Kommunestrukturspørsmålet har stått på dagsorden ved tidligere anledninger uten at man har gått videre med saken. Det er nå flere årsaker til at det er aktuelt å se på dette på nytt. Kommunikasjonene har endret seg etter at kommunegrensene ble endret på 60-tallet. Det har blitt jobbet kontinuerlig med å bedre kommunikasjonene i regionen og i 2014 åpnes bl.a. ny tunnel (Toven) som vil føre til at aksene Mosjøen-Sandnessjøen vil få redusert avstand og bedre veier.

Videre oppleves det som en utfordring at små kommuner gjerne har presset økonomi samtidig som kommunene får stadig nye oppgaver. Dette øker behovet for interkommunalt samarbeid. I tillegg til de fire HALD-kommunene, utvikles ulike samarbeidsformer som også inkluderer Træna, Rødøy og Vefsn. Vefsn har videre formalisert samarbeid med Hattfjelldal og Grane på flere områder. Ny samarbeidsområder blir formalisert med jevne mellomrom, og i den forbindelse nevnes barnevern, økonomi/regnskap, PPT, studiesenter og krisesenter. Utfordringene knyttet til dette er at kompetanse og muligheter for styring og kontroll flyttes ut av kommunene.

## 1.2 Formål med utredningen

---

Det er lagt til grunn at utredningen skal gi et faktabasert grunnlag for kommunenes videre behandling av fremtidig kommunestruktur. Videre er det også ønskelig at utredningen skal beskrive prosessen frem til behandling av fremtidig kommunestruktur.

Innledningsvis er det verdt å merke seg at Herøy, Grane, Hattfjelldal og Hemnes, som ikke hadde fatte fattet positivt vedtak om å utrede kommunesammenslåing, fikk tilbud om å delta i intervjuer på like linje med de andre kommunene i dette utredningsprosjektet. Herøy, Hattfjelldal og Hemnes takket nei til dette. Tilbakemeldinger fra politisk ledelse i Herøy er at det ikke er aktuelt å utrede kommunesammenslåing før fastlandsforbindelse er på plass. Formannskapet i Hattfjelldal takket nei til deltakelse med begrunnelse i at kommunen avventer Stortingets videre beslutning om eventuell endring i kommunestrukturen og prosessen for gjennomføringen av denne. Politisk ledelse





se i Hemnes takket også nei med samme begrunnelse. Grane kommune valgte å stille til intervju i forbindelse med utredningen.

Etter innledende sonderingsrunder besluttet styringsgruppa at utredningen skal omfatte følgende strukturalternativer:

- 1) Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Vefsn, Grane, Hattfjelldal, Dønna
- 2) HALD + Vefsn, det vil si Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Dønna og Vefsn
- 3) HALD, det vil si Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Dønna
- 4) Vefsn + Grane + Hattfjelldal

Det har ikke blitt foretatt kartlegginger i de kommuner som har takket nei til deltakelse i utredningsarbeidet. I de alternativene hvor disse kommunene inngår, er sammenstillinger av data og analyser basert på offentlig tilgjengelig statistikk.

Fra oppdragsgivers side er det ønskelig at alternativene skal gjennomgås og presenteres på en slik måte at de gir grunnlag for prioriteringer i kommunene. Potensielle fordeler og ulemper av ulike kommunestrukturalternativer, må vurderes ut fra effekter knyttet opp til ulike temaer, problemstillinger og kriterier. Med utgangspunkt i KRDs veileder for utredning av fordeler og ulemper knyttet til endringer i kommunestrukturen, samt erfaringer fra nyere utredninger og evalueringer, har vi i det følgende foretatt en nærmere gjennomgang av aktuelle temaer og problemstillinger som har vært aktuelle for utredningsarbeidet.

## 1.2.1 Økonomi

### Overordna perspektiver og utfordringer

Det lokale incitamentet til å slå seg sammen vil bl.a. være avhengig av hvordan en kommunesammenslåing vil påvirke de økonomiske rammebetingelsene. Hvordan inntektssystemet fungerer ved en sammenslåing vil her være en viktig faktor. Pr i dag er regelen at kommuner som slår seg sammen vil få beholde inntektssystemgevinsten i 15-20 år i form av et inndelingstilskudd<sup>1</sup>. Deretter må i alle fall en del av gevinsten deles med storsamfunnet.

I tillegg får kommuner som slår seg sammen også økonomisk tilskudd til dekking av engangskostnader og sammenslåingskostnader etter søknad til KRD. I Inndelingsloven er det lovfestet at kommuner som slår seg sammen skal få delvis statlig kompensasjon for engangskostnader som er direkte knyttet til sammenslåingsprosessen.

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

---

<sup>1</sup> Ved behandlingen av kommuneproposisjonen for 2011 ga et flertall i kommunal- og forvaltningskomiteén Regjeringen mandat til å vurdere en forlengelse av perioden for inndelingstilskuddet til 15+5 i stedet for 10+5 år. Det ble senere vedtatt.



## Konkretisering av problemstillinger

Finansieringsevnen sier noe om evnen til å levere et tilstrekkelig omfang av tjenester, og har sammenheng med hvilke inntekter som genereres fra kommunenes inntektsgrunnlag. Hvor robust en kommuneøkonomi er, vil være avhengig av evnen til å finansiere uventede utgifter og store svingninger i utgiftene. En kan forvente at små kommuner er mer følsomme for enkeltsaker enn større kommuner fordi enkeltsaker kan utgjøre en relativt større del av budsjettet i mindre kommuner. Realisering av stordriftsfordeler kan være en viktig målsetting i forbindelse med en kommunesammenslåing. Mulighetene til å produsere kostnadseffektivt vil variere mellom store og små kommuner siden det eksisterer stordriftsfordeler for enkelte deler av kommunen sin virksomhet, eller som følge av vanskeligheter med å utnytte kapasiteten i de minste kommunene. Små kommuner kan også ha smådriftsfordeler, f.eks. som følge av god lokalkunnskap og større fleksibilitet.

Når det gjelder økonomiske konsekvenser av aktuelle strukturalternativer, har vi valgt å se nærmere på følgende spørsmål:

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

## 1.2.2 Tjenesteproduksjon og forvaltning

### Overordna perspektiver og utfordringer

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

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



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

## Konkretisering av problemstillinger

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

- ◆ 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 vil ulike strukturalternativer ha med tanke på å møte både dagens og framtidige utfordringer knyttet til kommunal tjenesteproduksjon?
- ◆ Hvilke utfordringer har man i forhold til kompetanse, spesialisering og rekruttering, og vil en eventuell kommunesammenslåing påvirke dette positivt eller negativt?
- ◆ Vil en eventuell kommunesammenslåing påvirke 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?

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



## 1.3 Demokrati

---

### Overordna perspektiver og utfordringer

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

### Konkretisering av problemstillinger

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

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

### 1.3.1 Samfunnsutvikling

#### Overordna perspektiver og utfordringer

Kommunene er tillagt oppgaven med å skape en helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggerne. I analyser av kommunenes rolle som samfunnsutviklingsaktør er det van-





lig å legge en bred definisjon av samfunnsutvikling til grunn, noe som innebærer innsats på en rekke områder.

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. Kommunene må ha 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.

## Konkretisering av problemstillinger

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

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

## 1.4 Leserveiledning

---

Som det går fram av foregående avsnitt, er en utredning av mulige konsekvenser av ulike kommunestrukturalternativer en kompleks oppgave som berører mange temaer og problemstillinger. For lettere å få oversikt over innholdet i utredningen, gir vi her en kortfattet oversikt over innholdet i de ulike kapitlene i rapporten. **Kapittel 2** gir en oversikt over hvordan utredningen er gjennomført og viktige metoder som er benyttet. I **kapittel 3** foretar vi en kortfattet gjennomgang av historiske trekk knyttet til endringen av kommunestrukturen, og hvilke utfordringer og føringer som foreligger på nasjonalt plan i forhold til disse spørsmålene i dag. Oversikt over nasjonale utfordringer og politiske føringer kan også være av relevans for lokale vurderinger knyttet til spørsmål om kommunesammenslåing eller ikke. I **kapittel 4** ser vi nærmere på status og utviklingstrekk knyttet til nærings- og samfunnsutvikling. Utviklingen fram til i dag vil naturligvis ha betydning for hvilke utfordringer kommune står overfor i framtiden.

I **kapittel 5** foretas en gjennomgang av økonomiske effekter knyttet til en eventuell sammenslåing. Erfaringer fra intervjuer og spørreundersøkelse vedrørende økonomi, tjenesteproduksjon, inter-



kommunalt samarbeid, demokrati og samfunnsutvikling ser vi nærmere på i **kapittel 6**. **Kapittel 7** har fokus på fordeler og ulemper med ulike kommunestrukturalternativer.

Med utgangspunkt i de analyser og vurderinger som gjøres i de ulike kapitlene i rapporten, inneholder **kapittel 8** en gjennomgang av sammenfattende vurderinger og konklusjoner fra utredningsarbeidet. Dette kapitlet kan slik sett leses uavhengig av resten av rapporten. Ellers er viktige resultatene også presentert i et eget **sammendrag** innledningsvis i rapporten.



## 2. 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 Telemarksforskning 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. 4.

I tillegg til bruk av eksisterende statistikk, har vi gjennomført intervjuer i fem kommuner (Vefsn, Grane, Leirfjord, Alstahaug og Dønna) for å få nærmere oversikt over utviklingstrekk og utfordringer som kommunene står foran. Vi har intervjuet ordfører, varaordfører og rådmann. 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 alle kommunalt ansatte med lederansvar og alle tillitsvalgte i Alstahaug, Dønna, Leirfjord og Vefsn. Det ble sendt ut spørreskjema til 83 respondenter, og av disse var det 65 som svarte på undersøkelsen. Dette innebærer en svarprosent på 79. Svarprosenten er høy i alle kommunene, men varierer fra 73 prosent i Alstahaug til 90 prosent i Vefsn. Svarprosenten for Dønna og Leirfjord ligger på henholdsvis 75 og 80 prosent. I og med at kommunene har ulik størrelse og organisering, varierer antallet som har fått tilsendt spørreskjema mellom kommunene og dermed også antallet svar fra hver kommune. Av de 65 som har svart på undersøkelsen, kommer 41,5 prosent fra Alstahaug, 12,3 prosent fra Leirfjord, 18,5 prosent fra Dønna og 27,7 prosent fra Vefsn. I Alstahaug, som er organisert etter en tonivåmodell, er det flere enhetsledere, spesielt innen oppvekstsektoren som har fått tilsendt skjema enn i de andre kommunene. Svarprosentene er noe lavere blant disse, noe også forklarer en litt lavere svarprosent i Alstahaug. Videre skiller Vefsn seg ut med en større andel tillitsvalgte blant respondentene sammenlignet med de andre kommunene. 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.

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, som årsmeldinger og budsjetter, for å få nærmere informasjon om dagens situasjon i kommunene.

En kommunesammenslåing vil påvirke følgende fem kriterier i kommunenes inntektssystem:<sup>2</sup>

- ◆ Basistillegget
- ◆ Reiseavstand innen sone
- ◆ Reiseavstand til nærmeste nabogrunnkrets

---

<sup>2</sup> I tillegg vil korreksjonsordningen for elever i ikke-kommunale skoler bli påvirket. Ved at en «ny kommune» vil få tilbakeført midler på bakgrunn av et nytt beregnet utgiftsbehov.



- ◆ Urbanitetskriteriet
- ◆ Opphopningsindeksen

Basistilskuddet er like stort for alle kommuner, med et fast beløp pr. kommune, og ikke pr. innbygger. 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 psykiatriområdet. 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. Kriteriet fanger opp at sosialhjelpsutgiftene, målt i kroner pr. innbygger, normalt øker med økende innbyggertall. Ny verdi på urbanitetskriteriet vil være kurant å beregne siden dette kriteriet er definert som innbyggertall opphøyd i 1,2.

Kriterieverdiene knyttet til sone og nabokrets kan også bli påvirket gjennom en sammenslåing, avhengig av sone- og kretsinnndelingen i områdene som ligger inn mot kommunegrensene. Her vil utslagene kunne bli mer tilfeldige etter en sammenslåing.<sup>3</sup>

Reiseavstand innen sone (i km) er modellberegnet avstand til sonesenter. En sone er et geografisk sammenhengende område, sammensatt av grunnkretser.

Reiseavstand til nærmeste nabogrunnkrets (i km) er innbyggernes avstand fra senter i egen grunnkrets til senter i nærmeste nabogrunnkrets innenfor samme sone, summert for alle kommunene sine innbyggere.

Fra og med 2011 er kriteriet reisetid til kommunesenteret tatt ut av kostnadsnøkkelen for utgiftsutjevningen. Geografisk plassering av kommunesenteret for en ny sammenslått kommune vil dermed ikke ha betydning for overføringene over inntektssystemet.

Opphopningsindeksen består av kriteriene skilte/separerte, arbeidsledige, fattige og innbyggertall per 1. januar 2013. Indeksen er beregnet ved å multiplisere grunnlagstall fra de tre kriteriene og dividere på innbyggertall multiplisert med innbyggertall.<sup>4</sup>

Nye verdier for bosettingskriteriene "sone" og "nabo" er beregnet av SSB. Kriteriet for urbanitet, opphopningsindeks og netto tilskudd/trekk for elever i statlige og private skoler er beregnet av oss. 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 12,331 mill kr i beregningene av inndelingstilskudd.

<sup>3</sup> Grunnlagsdata knyttet til bosettingskriteriene «sone» og «nabo» er beregnet av SSB på oppdrag fra Telemarksforskning.

<sup>4</sup> For nærmere detaljer om utgiftsutjevningen i inntektssystemet se NOU 2005:18





Beregningene er gjennomført i prognosemodellen til KS, versjon "prok1309GH"<sup>5</sup>, ved å opprette nye, "konstruerte" kommuner og legge inn nye verdier for følgende kriterier:

- ◆ Alle kriteriene i kostnadsnøkkelen for utgiftsutjevning
- ◆ Nytt antall kommuner i landet for beregning av basistilskuddet
- ◆ 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 vi kjenner pr. i dag. For en sammenslått kommune er summene og differansene satt opp i tabell lik det eksempelet som er vist under.

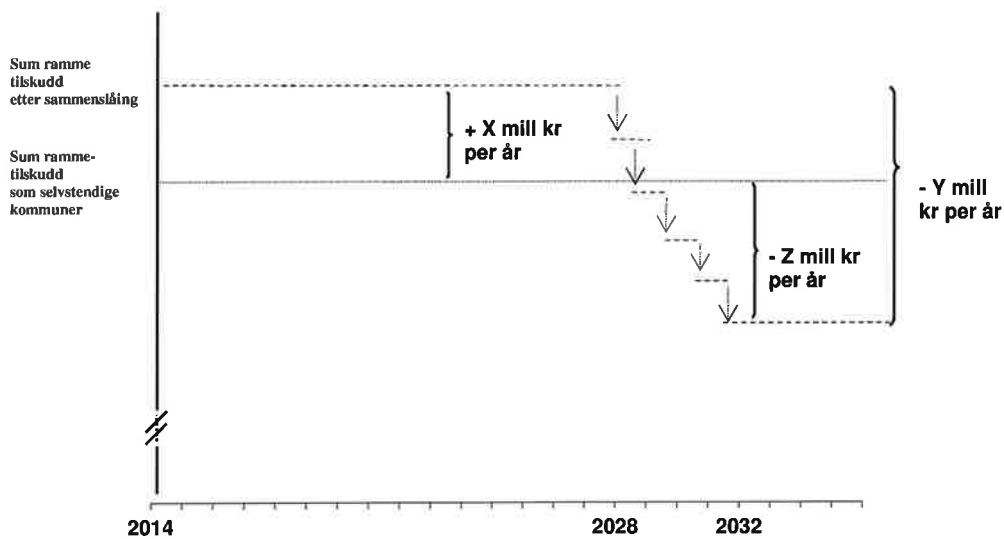
Tabell 1 Frie inntekter pr år i mill 2014-kr. Eksempelkommune.

	Mill 2014-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 sammen slåing (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

Figur 1 illustrerer skjematisk et typisk utviklingsforløp for rammetilskuddet ved en sammenslåing av kommuner. 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.

<sup>5</sup> Datert 11.11.2013. Modellen bygger på regjeringens forslag til statsbudsjett for 2014.





Figur 1 Skjematisk utviklingsforløp for rammetilskuddet ved sammenslåing.

Den stiplede linjen viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg i perioden etter en sammenslåing som skjer 1.1.2014. 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 nedtrapingen 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.



## 3. Historikk og status kommunestruktur

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

### 3.1 Sentrale utviklingstrekk

---

Utviklingstrekk knyttet til dagens kommunestruktur er beskrevet i ulike offentlige dokumenter, bl.a. i NOU 1992:15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forvandring og i St.meld. nr. 32 (1994-95) Kommune og fylkesinndelingen.

Dagens kommunestruktur har røtter tilbake til innføringen av formannskapsloven i 1837. I 1838 var det 392 by- og herredskommuner i Norge. Dette er det laveste antallet kommuner Norge har hatt. Inndelingen ble den gangen basert på en kirkelig inndeling, med prestegjeldet som en grunnleggende enhet. Dette medførte store kommuner etter datidens kommunikasjoner og bosetting, og det har i ettertid foregått både kommunedelinger, -sammenslåinger og grensejusteringer (Jukvam 1999).

Fram til 1930 forgikk det en omfattende oppdeling av herredskommuner som ble etablert i 1838, og kommunetallet ble nesten fordoblet fra 392 til 747 kommuner. Fra 1930 til 1957 var antallet kommuner relativt stabilt. Perioden 1958 til 1967 er preget av kommuneinndelingsreformen i kjølvannet av Scheikomiteéns arbeid. Denne reformen resulterte i at landet fikk 290 færre kommuner. I henhold til NOU 1989:16 var målet å skape kommuner som *"som kunne legge forholdene til rette for den best mulige utvikling av næringslivet, som skaper stabilitet i den kommunale økonomi, gir en geografisk naturlig skatteutjevning, kvalitetsbygging av forvaltningsapparatet og den best mulige rasjonalisering av forvaltningen"*. Man ønsket bl.a. kommuner som var store nok til å drive planleggings- og utviklingsarbeid og som kunne være et redskap i arbeidet med å bygge velferdsstaten, bl.a. knyttet til innføringen av ungdomsskolen.

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

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

Perioden 1978-1994 preges av byutvidelser for de såkalte «inneklemt» byer. Disse ble behandlet av Buvikutvalget i to omganger (NOU 1986:7 og NOU 1989:16). Resultatet av Stortingets vurdering ble byutvidelser i alle de åtte vurderte byområdene. Samlet fikk vi 19 færre kommuner. I 1988 fikk byene Larvik, Tønsberg og Horten byutvidelser. I 1992 kom byene Sarpsborg, Hamar,



Arendal og Hammerfest. Fra 1.1.94 ble kommunesammenslåingen rundt Fredrikstad gjennomført. Etter denne prosessen hadde vi da 435 kommuner i Norge.

## 3.2 Christiansen-utvalget

---

Christiansen-utvalget ble oppnevnt i 1989 med mandat til å evaluere kommune- og fylkesinndelingen, og vurdere nye inndelingsprinsipper. Utvalget avga sin utredning (NOU 1992:15) våren 1992 og konkluderte med at det var behov for en gjennomgang av kommune- og fylkesinndelingen på mer generelt grunnlag. Utvalget la i sine begrunnelser stor vekt på de store endringene som hadde skjedd i oppgaver og geografiske forutsetninger siden forrige sammenslåingsreform. Det ble bl.a. vist til at befolkningsutviklingen og endringene i arbeidsmarked, sysselsetting, kommunikasjoner og bosettingsmønster hadde medført store variasjoner i kommunenes befolkningsgrunnlag internt i fylker og mellom landsdeler.

Bykommuner og omegnskommuner hadde opplevd økning i folketallet, mens de minste kommunene hadde opplevd nedgang. Utvalget pekte på at de minste kommunene hadde problemer med å innfri alle kravene som stilles til kommunene, bl.a. som følge av manglede kapasitet og kompetanse knyttet til små og sårbare fagmiljøer. På den annen side ble det vist til at man hadde fått en rekke flerkommunale byområder der kommunegrensene deler opp større tettsteder og sammenhengende utbyggingsområder. Videre ble det pekt på at kommunikasjonsutbyggingen og endringer i bosettingsmønsteret hadde medført et stort antall uhensiktsmessige avgrensninger av de eksisterende kommuner. Utviklingen hadde medført at en stadig større andel av landets befolkning bodde i byer og tettsteder. Bolig-, tjeneste- og arbeidsmarkedsområder hadde vokst i antall innbyggere og i utstrekning. Utvalget konkluderte med at dette var en utfordring som berørte et flertall av kommunene. Det ble også konkludert med at de framtidige endringene i befolknings- og bosettingsmønstrene de fleste steder ville komme til å forsterke ubalansen mellom små og store kommuner.

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

## 3.3 Frivillighetslinja

---

Våren 1995 la daværende regjering frem St.meld. nr. 32 (1994-95) Kommune- og fylkesinndelingen med forslag til reformer i kommune- og fylkesinndelingen. Før behandlingen av ovennevnte stortingsmelding fattet imidlertid Stortinget i juni 1995 følgende vedtak: "Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at framtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret eller innbyggerne i en folkeavstemning har gått imot kommunesammenslåinger." Dette er bakgrunnen for den såkalte *frivillighetslinja* som har ligget til grunn for eventuelle strukturendringer helt fram til i dag. Siden frivillighetslinja ble vedtatt, har det fram til i dag bare





vært gjennomført sju kommunesammenslåinger: Våle og Ramnes i 2001, Bodø og Skjerstad i 2005, Ølen og Vindafjord i 2006, Aure og Tustna i 2006, Kristiansund og Frei i 2008, Mosvik og Inderøy i 2012 og Harstad og Bjarkøy i 2013.

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

Sammenslåingen av Kristiansund og Frei er den sammenslåingen som i størst grad er motivert ut fra voksesmerter og utviklingsutfordringer i byområder. Kristiansund og Frei utgjorde en sentral del av et felles bo- og arbeidsmarked som ble delt av en kommunegrense. For Kristiansund var det et stort problem at man manglet ledige arealer for utvidelse av nærings- og boligområdene. Dette resulterte i at boligarealer ble regulert til industriformål og friarealer til boligformål. Arealsituasjonen var såpass krevende at næringsaktører truet med å flytte dersom man ikke fant løsninger på situasjon. Etter hvert ble utviklingen slik at folk som ønsket å flytte til Kristiansund bosatte seg i Frei, noe som førte til at innbyggertallet gikk ned i Kristiansund, mens det økte i Frei. Sammenslåingen ble således sett som viktig for å kunne opprettholde og videreutvikle Kristiansund som regionsenter.

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

### 3.4 Framtidens kommunestruktur

---

I perioden der frivillighetslinja har preget nasjonal politikk, har det også vært gjennomført et større nasjonalt prosjekt for å få vurdert en hensiktsmessig framtidig kommunestruktur. Høsten 2003 inngikk Kommunenes Sentralforbund (KS) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) et samarbeid hvor kommunene ble utfordret til å debattere kommunestruktur og rammebetingelser knyttet til struktur som virkemiddel for kommuneutvikling. På bakgrunn av dette skulle de peke på eventuelle behov for nødvendige endringer. I henhold til sluttrapporten fra den sentrale koordineringsgruppa for prosjektet (KS og KRD 2005), var utgangspunktet for prosjektet at kommunene skulle vurdere betydningen av egen kommuneinndeling og rammebetingelser knyttet til kommunestrukturen i forhold til mål om å:

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

I oppsummeringen av prosjektet viser koordineringsgruppa til at kommunene selv skisserte et omfattende behov for endringer dersom de på sikt skulle kunne levere gode tjenester, utvikle livskraftige og gode lokalsamfunn, samhandle aktivt med næringslivet og frivillig sektor, og slik sett ha legitimitet overfor innbyggerne. Samtidig uttrykte kommunene et udelt ønske om større grad av



kommunalt selvstyre og handlingsrom for å kunne gi innbyggerne gode tjenester tilpasset lokale forhold og utfordringer.

Samlet sett var det 25 % av kommunene som anså gjeldende kommunestruktur som tilfredsstillende, mens 53 % ønsket forpliktende samarbeidsløsninger. 21 % ønsket å utrede sammenslåingsalternativet. Dette innebar at ca. 75 % av kommunene så for seg andre inndelingsalternativer eller samarbeidsmønstre i framtiden. I etterkant av prosjektet var det nærmere 40 kommuner som i løpet av våren og sommeren 2005 søkte om utredningsmidler for å vurdere konkrete sammenslåingsalternativer. Ingen av disse utredningene resulterte i kommunesammenslåinger. De sammenslåingene som er gjennomført under frivillighetslinja er gjennomført uavhengig av samarbeidsprosjektet til KS og KRD.

Som grunnlag for koordineringsgruppas diskusjon om mulige framtidige modeller for kommunestrukturen, ble følgende modeller lagt til grunn:

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

Her er det viktig å være oppmerksom på at modellen med oppgavedifferensiering innebærer et brudd på generalistkommuneprinsippet. Dette kan også være tilfellet ved tilrettelegging av samarbeidsmodeller som innebærer omfattende overføring av makt og myndighet til samarbeidskommuner. På bakgrunn av diskusjonene i kommunene og vurderingen av aktuelle utviklingsscenarier konkluderte koordineringsgruppa med følgende oppsummering:

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

### 3.5 Dagens situasjon

---

I ettertid kan man si at alternativet med status quo er det som har blitt videreført samtidig som kommunene har fått nye oppgaver og økte krav til sine tjenester. I den forbindelse er det lagt bedre til rette for at kommunene skal kunne etablere interkommunale samarbeid. Fra 1.1.2007 kom en ny bestemmelse i kommuneloven (§ 28) som gir anledning til etablering av vertskommunesamarbeid med overføring av myndighet fra en annen kommune. Dette har bl.a. åpnet for etablering av interkommunale barnevern, og det er nå registrert rundt 50 slike samarbeid. I tillegg har også den såkalte samkommunemodellen blitt lovfestet som en mer forpliktende samarbeidsform, men denne modellen er det bare et fåtall kommuner som har tatt i bruk.

Det økte omfanget av kommunal selskapsorganisering og etablering av ulike former for interkommunalt samarbeid, har ytterligere bidratt til å synliggjøre de demokratiske utfordringene knyttet til slike løsninger. I den forbindelse har det vært økt fokus på utarbeidelse av eierskapsmeldinger i kommunene som grunnlag for bedre styring av selskaper og interkommunale samarbeid (Brandtzæg et al. 2009).



Det har vært gjennomført et stort antall utredninger av fordeler og ulemper med konkrete kommunesammenslåinger de senere årene, men den lokale motstanden har vært stor. Spesielt er motstanden stor i mindre kommuner og kommuner som ikke vil få kommunesenteret ved en kommunesammenslåing. Årsaker som i større eller mindre grad synes å bli trukket fram for å begrunne at det ikke blir noen sammenslåing, er:

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

Det klart at mange av vurderingene knyttet til en eventuell kommunesammenslåing kan være vanskelige, og disse dreier seg bl.a. om forskjeller mellom kommunene, usikkerhet for hva en sammenslåing vil innebære og frykt for å miste noe. For de kommunene som har lyktes med frivillige sammenslåinger, viser undersøkelser at man har hatt gode og involverende prosesser som tydeliggjør utfordringene som kommunene står overfor. Samtidig har man vært tydelig på hva man ønsker å oppnå. Innbyggerdialogen er av avgjørende betydning i slike prosesser (Bolkesjø og Brandtzæg 2005).

Det er faktum at frivillighetslinja har resultert i få sammenslåinger. Det interkommunale samarbeidet har økt, men det er grenser for langt det er hensiktsmessig å utvikle dette før samarbeidsulempene blir for store. Flere politiske partier har gitt klart uttrykk for at det er behov for større og mer robuste kommuner, og den nye Solberg-regjeringen vil gjennomføre en kommunereform hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden. Regjeringen vil invitere partiene i Stortinget til drøftelser om prosessen. Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner. Siktemålet er at en mer robust kommunestruktur vil sikre mer kompetanse og større faglighet i den enkelte kommune. Et ekspertutvalg er satt ned for å levere to rapporter: En delrapport 31. mars 2014, og en sluttrapport i 1. desember 2014. I delrapporten skal utvalget ta utgangspunkt i dagens oppgaver i kommunene. Som et generelt prinsipp skal det legges til grunn at alle kommuner skal løse sine lovpålagte oppgaver selv. I sluttrapporten skal utvalget vurdere kriterier kommunene bør oppfylle for å ivareta mulige nye oppgaver. Nærmere avklaringer rundt gjennomføring av reformen er signalisert i forbindelse med kommuneproposisjonen som legges fram i mai 2014. Det er klart at disse signalene også kan få betydning for vurderinger knyttet til kommunestrukturen på Helgeland.



# 4. Befolknings- og næringsutvikling

## 4.1 Befolkningsutvikling

Blant kommune som inngår i utredningen, er det Vefsn og Alstahaug som er de største kommunene, med en befolkning på henholdsvis 13 252 og 7 361 innbyggere per 1. januar 2013 (jf. Tabell 2). Dønna er den minste kommunen med ca. 1 431 innbyggere. Grane og Hattfjelldal har omtrent samme innbyggertall om Dønna. Herøy og Leirfjord har henholdsvis 1759 og 2144 innbyggere. Fem av kommunene kan altså karakteriseres som småkommuner, dvs. kommuner som er berettiget småkommunetilskudd. Samlet folketall har gått ned fra 29 984 i 2000 til 28 877 i 2013. Folketallet har gått tilbake i alle kommunene i denne perioden. Det vil si at ingen av kommunene har tatt del i den relativt kraftige befolkningsveksten som har skjedd på landsbasis i den samme perioden.

Tabell 2 Befolkningsutvikling i kommune fra 2000-2013. Data fra SSB

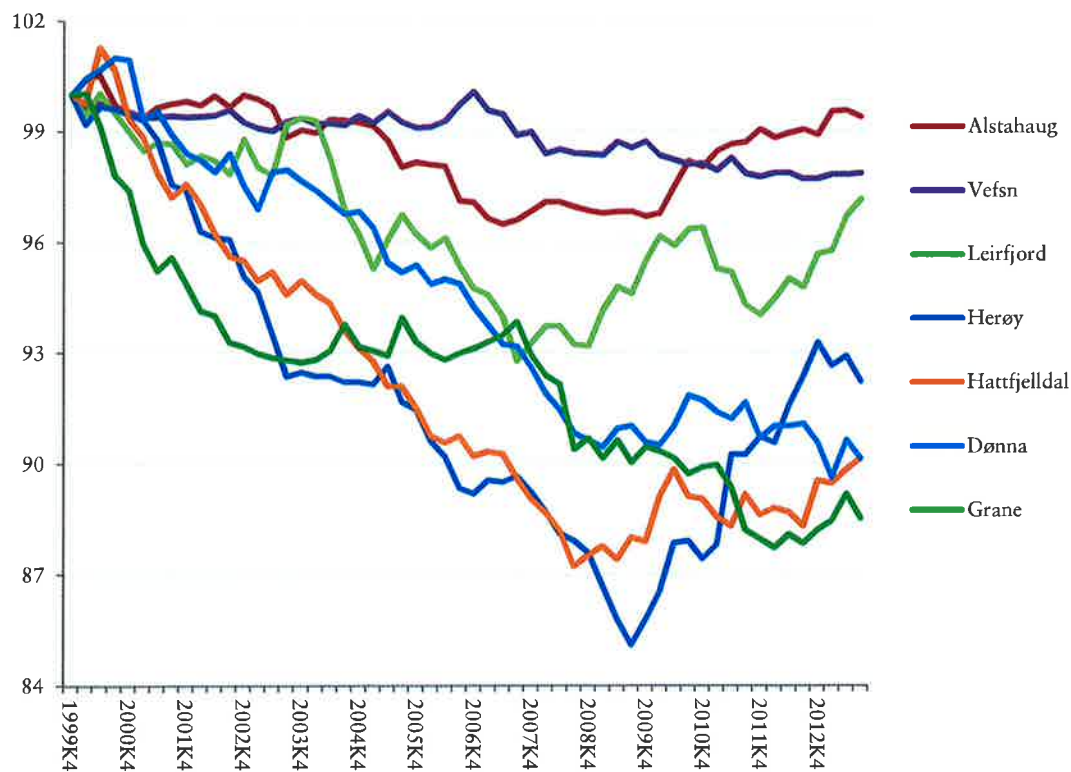
Navn	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Herøy	1881	1874	1835	1793	1748	1739	1725	1682	1683	1652	1618	1649	1711	1759
Alstahaug	7440	7404	7434	7445	7378	7398	7306	7225	7207	7208	7196	7296	7372	7361
Leirfjord	2242	2219	2200	2214	2227	2156	2156	2123	2090	2088	2140	2160	2107	2144
Vefsn	13553	13501	13484	13456	13473	13486	13440	13571	13424	13342	13388	13307	13258	13252
Grane	1652	1611	1569	1542	1536	1544	1543	1540	1537	1500	1496	1487	1455	1459
Hattfjelldal	1634	1632	1603	1569	1562	1530	1503	1482	1463	1438	1444	1463	1456	1471
Dønna	1582	1595	1556	1541	1543	1528	1507	1489	1463	1432	1431	1449	1433	1431
SUM	29984	29836	29681	29560	29467	29381	29180	29112	28867	28660	28713	28811	28792	28877

Figur 2 gir et bedre inntrykk av befolkningsutviklingen over tid. Vi ser at Vefsn og Alstahaug, som er de største kommunene, har hatt den mest stabile befolkningsutviklingen. Det er de minste kommunene som hatt den svakeste utviklingen og av disse har Grane tapt ca. 12 % av befolkningen på 13 år. Det er imidlertid interessant å merke seg at flere av kommunene har hatt en positiv utvikling de seneste årene. Figur 3 viser at de sju kommunene samlet sett hadde en jevn og stabil nedgang fram til 1. kvartal 2009. Deretter har det blitt en svak og ujevn vekst. Det er Alstahaug, Leirfjord og Herøy som har hatt størst vekst de senere årene.

Dersom vi ser nærmere på årsakene til befolkningsendringene (jf. Figur 4), ser vi at de sju kommunene samlet sett har hatt en vedvarende og sterk netto utflytting til andre områder i Norge. Det som har stoppet befolkningsnedgangen, er økt innvandring. Fødselsbalansen ligger rundt null, og har bidratt lite til befolkningsendringene.







Figur 2 Befolkningsutvikling i kommunene fra 2000-2013. Indeksert slik at 1999K4=100. Kvartalsvise tall. Data fra SSB.

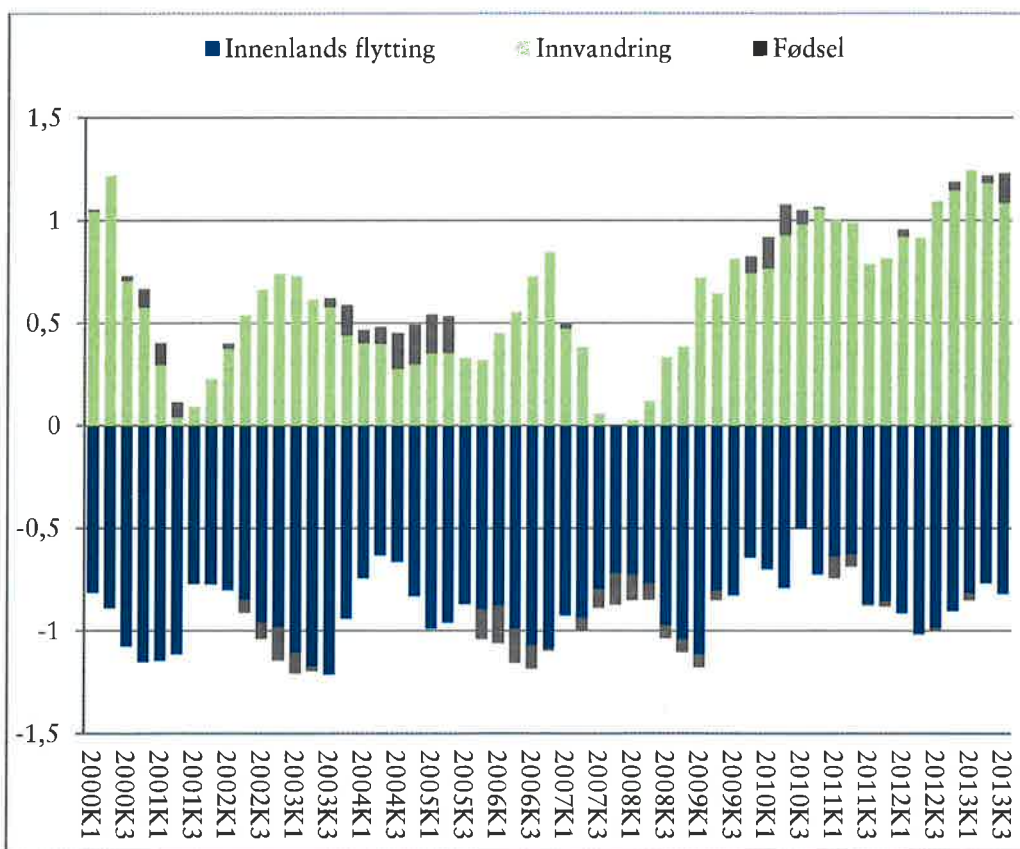


Figur 3 Samlet befolkningsutvikling for kommunen for perioden 2000-2013. Data fra SSB.



På landsbasis er det mange kommuner som har opplevd positiv utvikling de senere årene pga. høy arbeidsinnvandring, og veksten har vært spesielt stor i og rundt de store byene.

Den positive utviklingen i Alstahaug har bl.a. sammenheng med utbyggingen av oljebasen og etablering av nye arbeidsplasser. Veksten i Leirfjord har til dels sammenheng med kort avstand til Alstahaug og at boligprisene i Alstahaug er høye på grunn av etableringen av oljerelatert virksomhet og økt tilflytting. Helgelandsbrua som sørget for fastlandsforbindelse mellom Alstahaug og Leirfjord, ble åpnet i juli 1991. Da bompenggeinnkrevingen ble avsluttet i 2005, bidro det også til å øke attraktiviteten til Leirfjord som bostedskommune. På Herøy har Marine Harvest sitt slakteri vært i positiv utvikling. Bedriften har godt over 100 ansatte, bedriften har resultert i økt tilflytting, og flere utenlandske arbeidstakere har bosatt seg i kommunen.



Figur 4 Befolkningsutvikling dekomponert fra 2012-2013 for kommunene samlet sett. Data fra SSB.

## 4.2 Næringsutvikling

Tabell 3 viser utviklingen i det samlede antall arbeidsplasser (både offentlige og private) fra 2000 til og med 2012. Vi ser at det har vært vekst i antall arbeidsplasser i Alstahaug og i Vefsn. Den største veksten har vært i Alstahaug som har fått 500 nye arbeidsplasser. Vefsn har fått 223. De andre kommunene har i sum hatt en nedgang på 171 arbeidsplasser. I hele området har antall arbeidsplasser vokst med 552.



Tabell 3 Antall arbeidsplasser på slutten av året.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Endring
Herøy	862	886	737	790	786	782	828	774	790	761	799	835	861	-1
Alstahaug	3431	3517	3457	3511	3529	3482	3573	3801	3755	3873	3876	3847	3931	500
Leirfjord	755	775	742	712	711	704	722	740	748	750	715	706	714	-41
Vefsn	6534	6645	6736	6564	6564	6572	6579	6739	6746	6733	6711	6722	6757	223
Grane	553	546	547	549	523	539	554	585	550	540	528	523	534	-19
Hattfjelldal	653	631	623	590	586	623	669	675	671	650	669	632	614	-39
Dønna	592	608	602	637	588	562	570	560	552	531	529	559	521	-71
SUM	13380	13608	13444	13353	13287	13264	13495	13874	13812	13838	13827	13824	13932	552

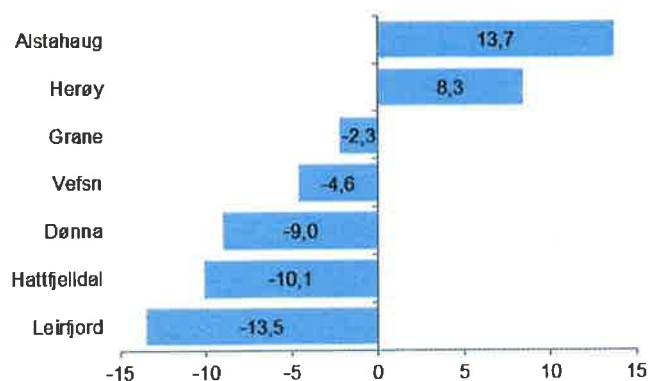
Dersom vi kun ser på arbeidsplasser i næringslivet (Tabell 4), har kommunene samlet sett hatt en nedgang på 10 arbeidsplasser siden 2000. Det betyr at all vekst i antall arbeidsplasser har vært i offentlig sektor. Alstahaug og Herøy har hatt vekst i næringslivet, de andre kommunene har hatt nedgang. Alstahaug har hatt en vekst på 287 arbeidsplasser, mens Herøy har 50 flere arbeidsplasser i næringslivet i 2012 i forhold til 2000. Vefsn har mistet 208 arbeidsplasser siden 2000.

Tabell 4 Antall arbeidsplasser i næringslivet

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Endring
Herøy	599	623	509	553	552	545	591	545	567	544	587	621	649	50
Alstahaug	2098	2123	2117	2138	2098	2045	2102	2250	2196	2232	2272	2308	2385	287
Leirfjord	452	457	455	404	390	382	405	458	487	506	445	405	391	-61
Vefsn	4482	4452	4637	4385	4346	4306	4287	4442	4470	4404	4286	4282	4274	-208
Grane	310	309	308	311	304	329	340	353	321	328	304	298	303	-7
Hattfjelldal	396	379	372	372	351	370	397	430	431	417	419	378	356	-40
Dønna	344	365	377	399	355	314	327	335	342	323	333	344	313	-31
SUM	8681	8708	8775	8562	8396	8291	8449	8813	8814	8754	8646	8636	8671	-10

Veksten i antall næringslivsarbeidsplasser i Alstahaug tilsvarer 13,7 prosent (jf. Figur 5). Det er nøyaktig samme vekst i næringslivet i Norge har hatt siden 2000. Herøy har hatt en vekst på 8,3 prosent. Dønna, Hattfjelldal og Leirfjord har hatt kraftig nedgang.





Figur 5 Prosentvis endring i antall arbeidsplasser i næringslivet fra 2000-2012.

Dersom vi ser på bransjestrukturen, ser vi at den varierer for mellom kommunene (jf. Figur 6-Figur 12). Alstahaug og Vefsn, som de største kommunene, har den mest varierte næringsstrukturen. Begge disse kommunene danner også naturlige regionsentra for omkringliggende kommuner, noe som også gjenspeiles av høyere sysselsetting knyttet til handel, overnatting/servering og forretningsmessig og personlig tjenesteyting. Videre er industriarbeidsplasser viktig i flere av kommunene, spesielt i Herøy, Grane, Vefsn og Hattfjelldal. Landbruk og fiske er også sentrale næringer i flere av kommunene. For Dønna og Hattfjelldal er disse i sum den klart viktigste næringen, og er nest viktigst i Herøy og Grane. Samtidig er det også viktig å være klar over at det er mange arbeidsplasser knyttet til disse næringene også i Alstahaug og Vefsn, selv om det er andre næringer som dominerer.

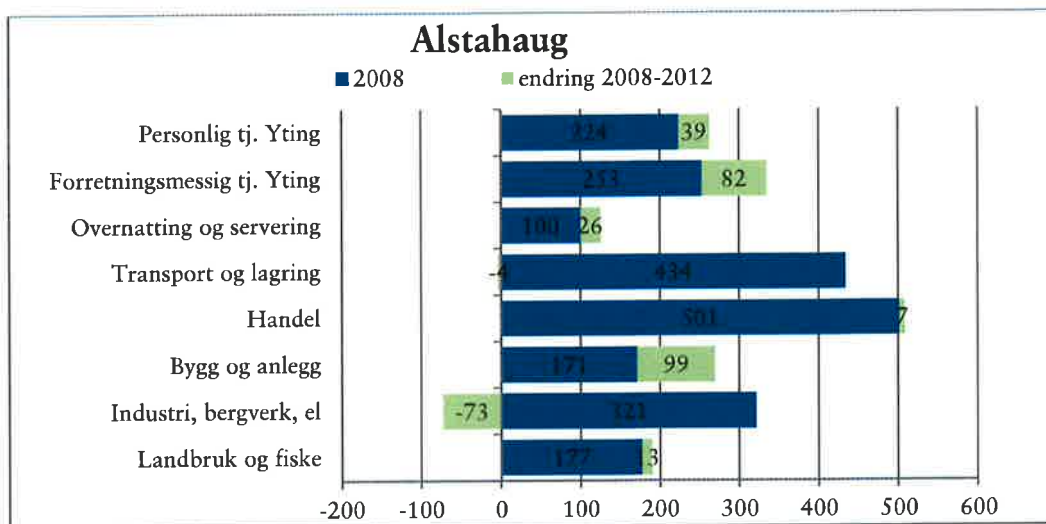
Figur 6-Figur 12 viser også endringer i sysselsetting for de ulike bransjene de senere årene. Vi ser at Alstahaug har hatt størst vekst innen for bygg og anlegg og forretningsmessig tjenesteyting. Videre har det vært vekst innen personlig tjenesteyting og overnatting og servering, samt noe vekst innen landbruk og fiske. Det har vært nedgang inne industri og bergverk. Herøy kan også vise til vekst innenfor de fleste bransjer. Herøy har hatt størst vekst innenfor forretningsmessig tjenesteyting, og har, som Alstahaug, hatt en nedgang innen industri og bergverk.

De øvrige kommunene har hatt nedgang i flere bransjer. Vefsn har hatt en relativt stabil utvikling med små endringer, men det har vært en viss nedgang i arbeidsplasser innen industri, handel og transport. Dønna og Herøy har hatt en viss nedgang i de fleste næringer, men unntak og personlig og forretningsmessig tjenesteyting. Hattfjelldal har hatt noe nedgang i de fleste bransjer, men nedgangen har vært størst innen landbruk og fiske.

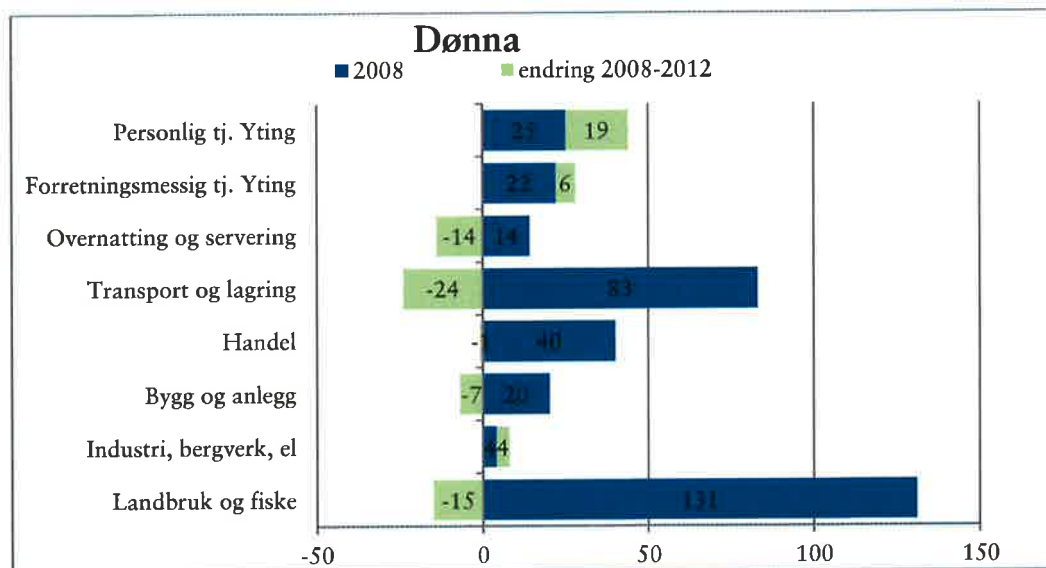
Samlet sett er det Alstahaug og Herøy som har hatt den mest positive næringsutviklingen. For kommunene rundt regionsentrene er landbruk og industri de viktigste næringene. Dette er bransjer som har vært i tilbakegang i Norge de senere årene, og næringsstrukturen må således karakteriseres som sårbar.





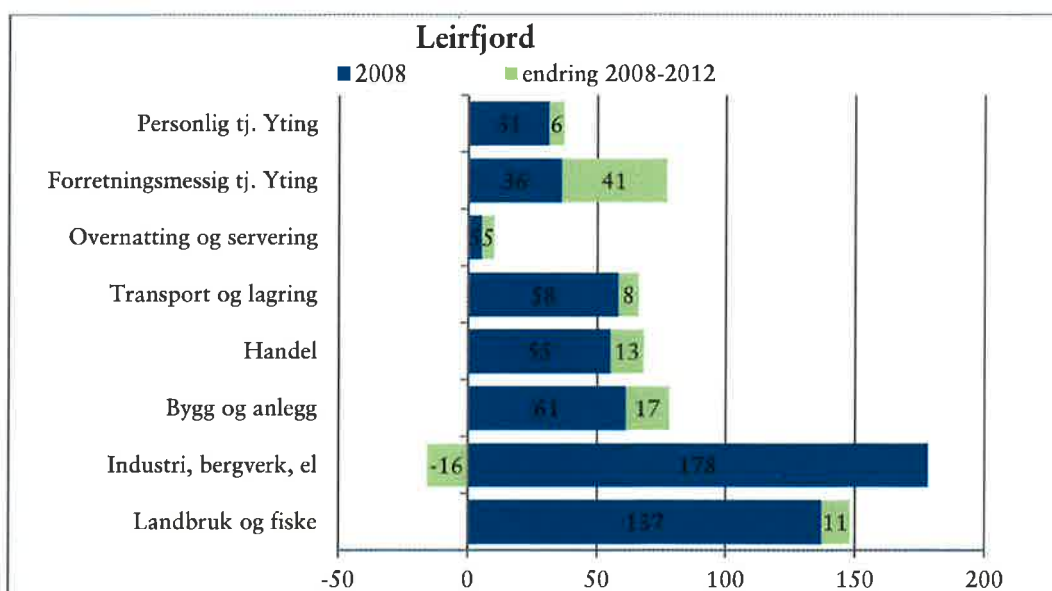


Figur 6 Næringsutvikling. Bransjefordeling i Alstahaug. Antall arbeidsplasser.

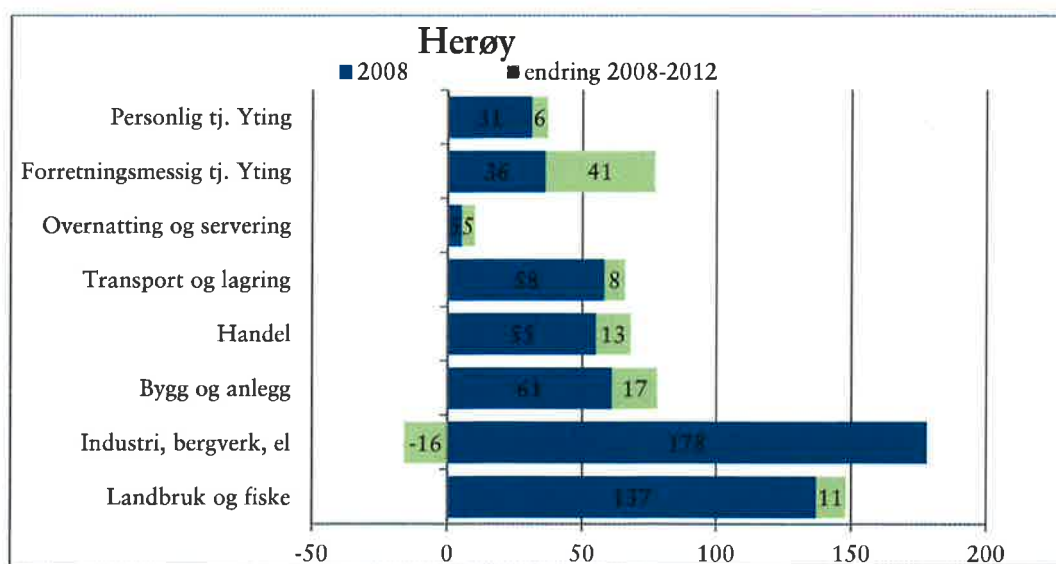


Figur 7 Næringsutvikling. Bransjefordeling i Dønna. Antall arbeidsplasser.



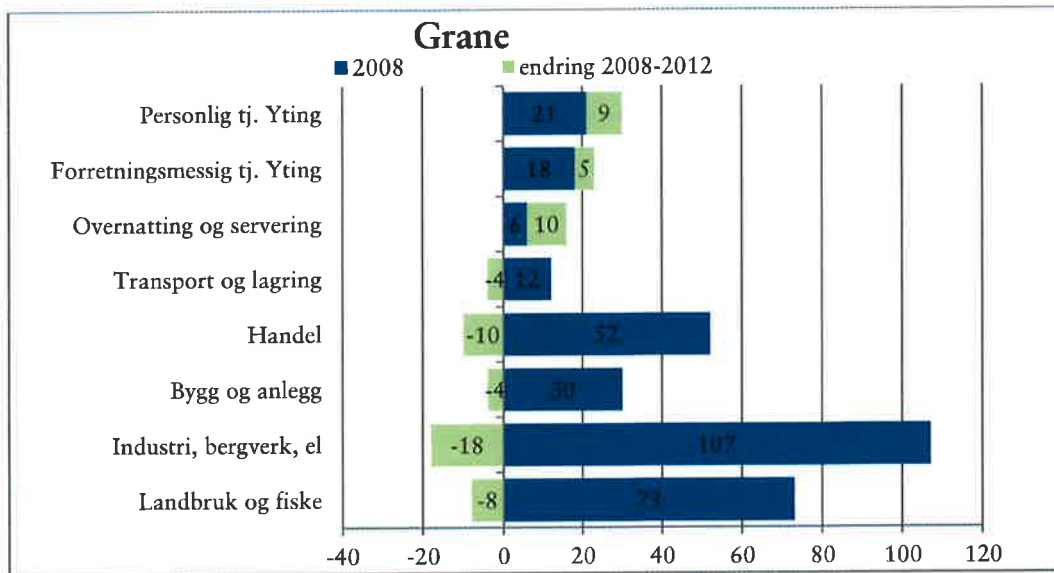


Figur 8 Næringsutvikling. Bransjefordeling i Leirfjord. Antall arbeidsplasser.

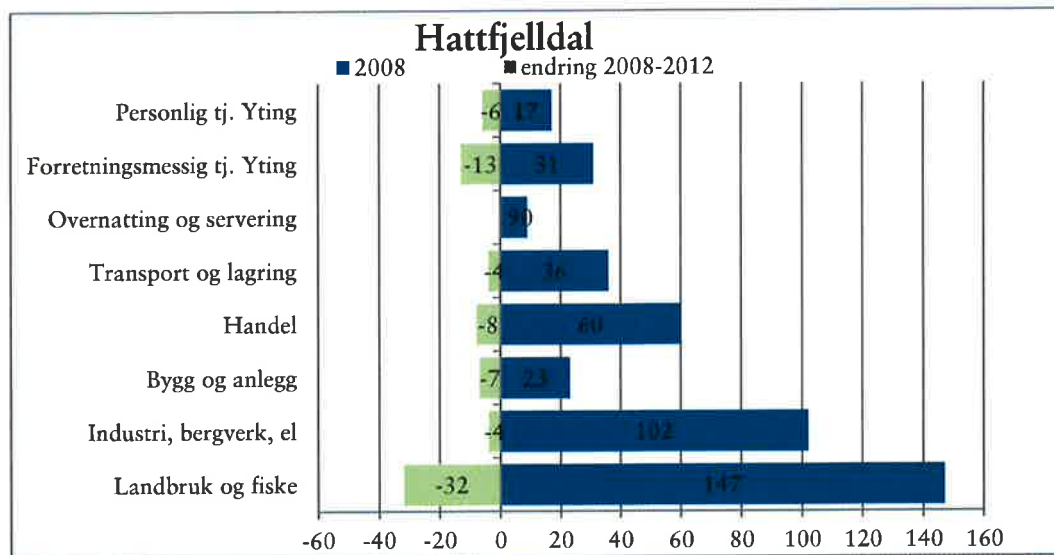


Figur 9 Næringsutvikling. Bransjefordeling i Herøy. Antall arbeidsplasser.



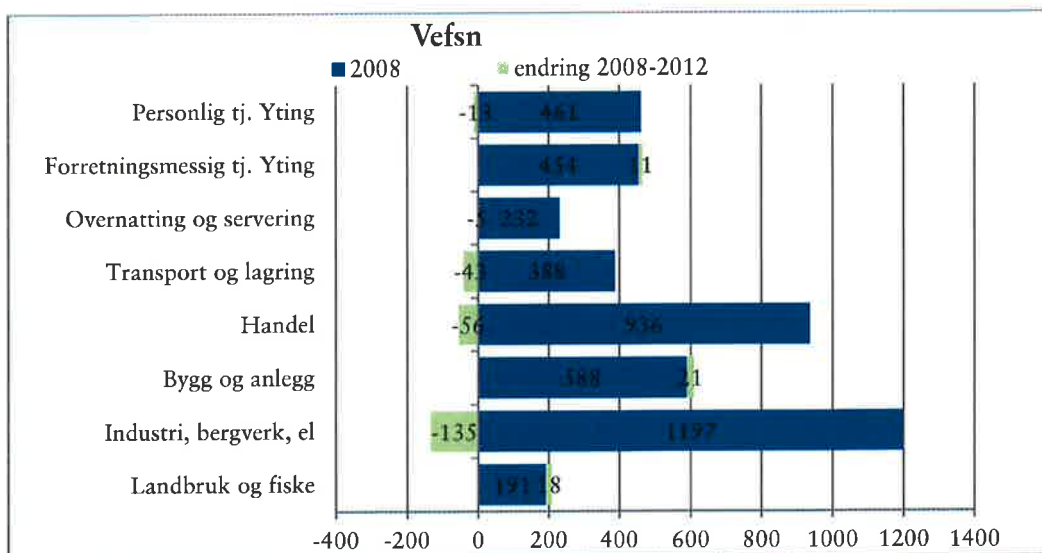


Figur 10 Næringsutvikling. Bransjefordeling i Grane. Antall arbeidsplasser.



Figur 11 Næringsutvikling. Bransjefordeling i Hattfjelldal. Antall arbeidsplasser.





Figur 12 Næringsutvikling. Bransjefordeling i Vefsn. Antall arbeidsplasser.

### 4.3 Utvikling i NæringsNM

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

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

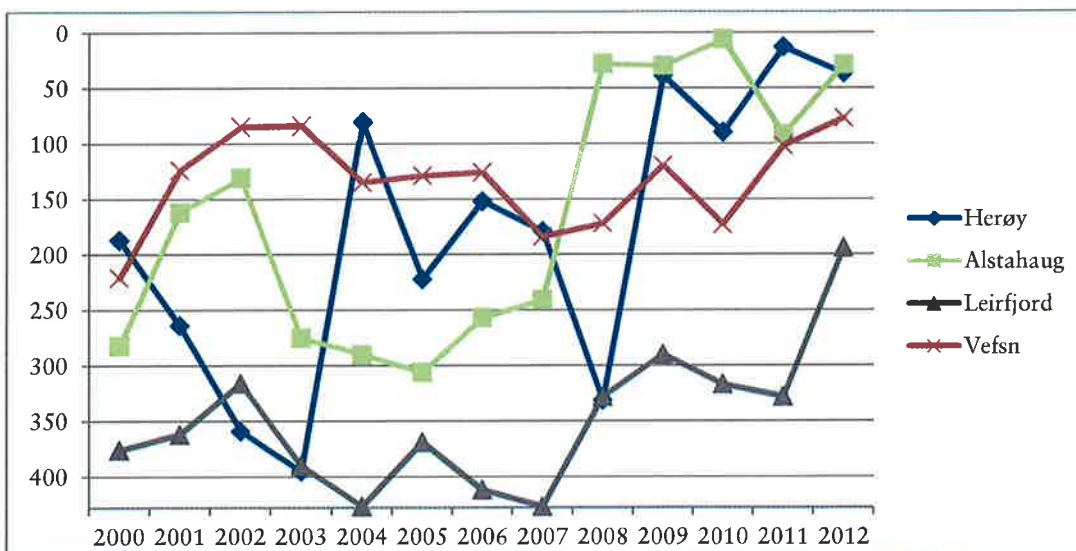




Tabell 5 Kriterier og indikatorer som inngår i NæringsNM.

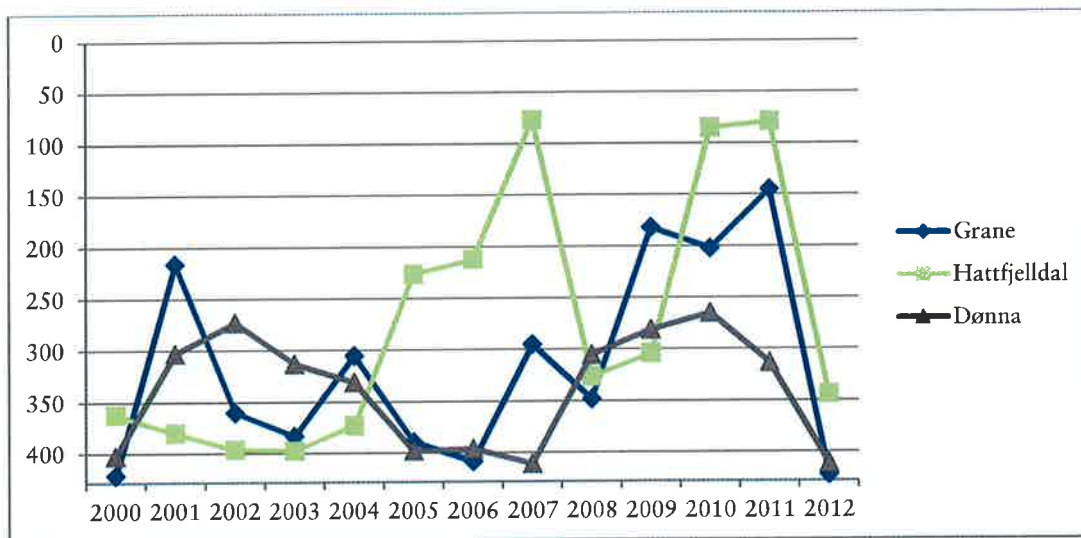
<b>NæringsNM</b>	<b>Nyetableringer</b>	1. Etableringsfrekvens: Antall nyregistrerte foretak som andel av eksisterende foretak i begynnelsen av året 2. Bransjustert etableringsfrekvens: Basert på etableringsfrekvens, justert for effekten av bransjestrukturen 3. Vekst i antall foretak: Etableringsfrekvensen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

Figur 13-Figur 14 viser kommunenes plassering i NæringsNM fra 2000-2012. Vi ser at Alstahaug og Herøy har flere gode plasseringer i NæringsNM, spesielt de siste årene fra 2008/2009. Vefsn har en mer stabil plassering sammenlignet med de andre kommunene. Dette har sannsynligvis sammenheng med at svingninger for enkeltbedrifter gir mindre utslag for større kommuner. Grane, Hattfjelldal og Dønna har overvekt av svake plasseringer, men både Grane og Hattfjelldal har enkelte plasseringer på den øvre halvdel av «resultatlista».



Figur 13 Plassering i NæringsNM 2000-2012. Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Vefsn.





Figur 14 Plassering i NæringsNM 2000-2012. Grane, Hattfjelldal og Dønna.

## 4.4 Pendling

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

		Arbeidssted							
		Alstahaug	Dønna	Grane	Hattfjelldal	Herøy	Leirfjord	Vefsn	Utenfor
Bosted	Alstahaug	84,6	0,8	0,0	0,0	0,6	2,4	1,3	10,3
	Dønna	13,6	68,4	0,0	0,0	5,8	0,4	1,6	10,1
	Grane	1,4	0,0	67,1	2,0	0,0	0,0	21,5	8,0
	Hattfjelldal	0,6	0,0	1,7	80,0	0,0	0,0	9,0	8,8
	Herøy	5,2	0,6	0,0	0,0	84,3	0,3	0,9	8,6
	Leirfjord	25,4	0,1	0,0	0,2	1,1	54,8	6,6	11,9
	Vefsn	1,3	0,0	0,3	0,0	0,1	0,2	89,6	8,5
	Utenfor	7,9	4,6	5,6	3,1	6,7	5,2	6,0	

Figur 15 Pendlingsmatrise.

**Feil! Fant ikke referanse-kilden.** viser pendlingsmatrise for alle kommunene. Vi ser at det er Vefsn som har klart minst utpendling. Av arbeidstakere som bor i Vefsn er det hele 89,6 prosent som



også arbeider i Vefsn. Videre er det Alstahaug, Herøy og Hattfjelldal som har minst utpendling. Leirfjord har størst utpendling. Her er det kun 54,8 prosent av arbeidstakerne som bor i Leirfjord, som jobber i kommunen. Grane og Dønna har også betydelig utpendling.

For Leirfjord, som har størst utpendling, forgår det klart største utpendlingen til Alstahaug (25,4 prosent). Videre er det 6,6 prosent som pendler til Vefsn, men det er også 11,9 prosent som pendler ut av regionen. Dønna har også Alstahaug som sin klart viktigste utpendlingskommune (13,6 prosent). Videre er det 5,8 prosent som pendler til Herøy og 10,1 prosent som pendler ut av regionen. Herøy har som nevnt liten utpendling, men en del pendler til Alstahaug (5,2 prosent) og en del pendler ut av regionen (8,6 prosent).

Vefsn har liten utpendling til nabokommunene, og mesteparten av den (8,5 prosent) foregår ut av regionen. Vefsn er imidlertid viktigste utpendlingskommune for Grane og Hattfjelldal. Hele 21,5 prosent av innbyggerne i Grane pendler til Vefsn, mens tilsvarende tall for Hattfjelldal er 9 prosent. Hattfjelldal har omtrent en like stor andel som pendler ut av regionen.

Pendlingsmønstrene gjenspeiler Alstahaug og Vefsn funksjon som regionsentre. Alstahaug utgjør et spesielt viktig arbeidsmarked for Leirfjord, mens Vefsn har tilsvarende funksjon for Grane. Leirfjord framstår som en attraktiv bokommune, og har en viss utpendling også til Vefsn. Når Toven-tunellen er på plass, vil det også bli lettere tilgjengelighet til både Vefsn og Rana. Tunellen vil bidra til å utvide bo- og arbeidsmarkedsregionen, noe som kan påvirke pendlingsmønster, bo-setting og næringsliv i flere kommuner.

## 4.5 Bostedsattraktivitet

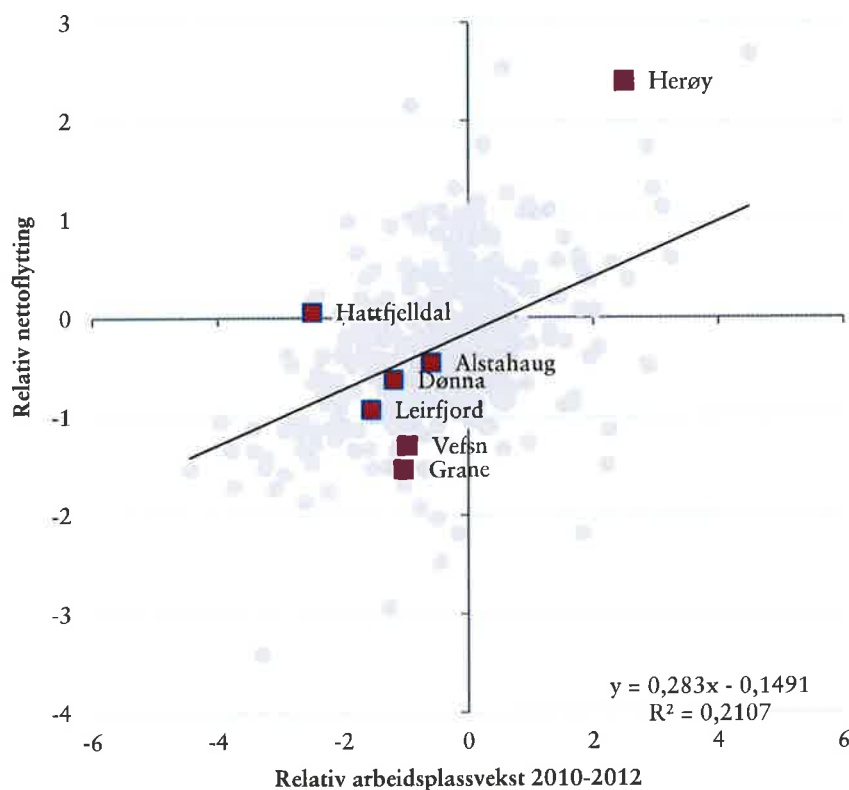
---

Flytting og arbeidsplassvekst er de dominerende størrelsene for å beskrive regional utvikling. Det er åpenbart en sterk positiv sammenheng mellom et steds nettoflytting og den samlede arbeidsplassveksten. Steder med sterk vekst i antall arbeidsplasser vil trekke til seg innflyttere, og da vil den sterke arbeidsplassveksten være en årsak til innflyttingen. Andre steder kan ha sterk innflytting uten arbeidsplassvekst i en periode, og da vil denne innflyttingen føre til arbeidsplassvekst i skjermede sektorer i senere perioder. Flytting og arbeidsplassvekst vil dermed ha en gjensidig positiv påvirkning.

Figur 16 viser hvordan sammenhengen mellom nettoflytting og arbeidsplassvekst har vært i kommunene i Norge i perioden 2010 til og med 2012. Streken viser den statistiske sammenhengen mellom disse to størrelsene, og representerer forventet nettoflytting gitt nivået på arbeidsplassveksten. Sammenhengen er positiv, men mange kommuner har en nettoflytting som avviker ganske sterkt fra forventningsverdien.

Herøy har sterk arbeidsplassvekst, som vi ser ved at kommunene ligger langt til høyre i diagrammet, og svært høy netto innflytting. Hattfjelldal har størst arbeidsplassnedgang, men likevel en nettoflytting som er bedre enn landsgjennomsnittet. De andre kommunene har lavere arbeidsplassvekst enn Norge, og har også svakere nettoflyttingstall enn forventet. Vefsn og Grane har stor netto utflytting.





Figur 16 Kommunene i Norge i perioden 2010-2012 etter relativ nettoflytting og relativ arbeidsplassvekst.

## 4.6 Hva styrer flyttestrømmene?

Som vist i det foregående, påvirker arbeidsplassveksten på et sted nettoflyttingen på en positiv måte. Men vi så også at noen steder har mye bedre flyttebalanse enn arbeidsplassveksten tilsier, mens andre har mye dårligere flyttebalanse. Det er dermed faktorer ved siden av arbeidsplassveksten på et sted som har stor betydning for flyttebalansen. Det er svært interessant å få avdekket hva de andre flyttefaktorene består i.

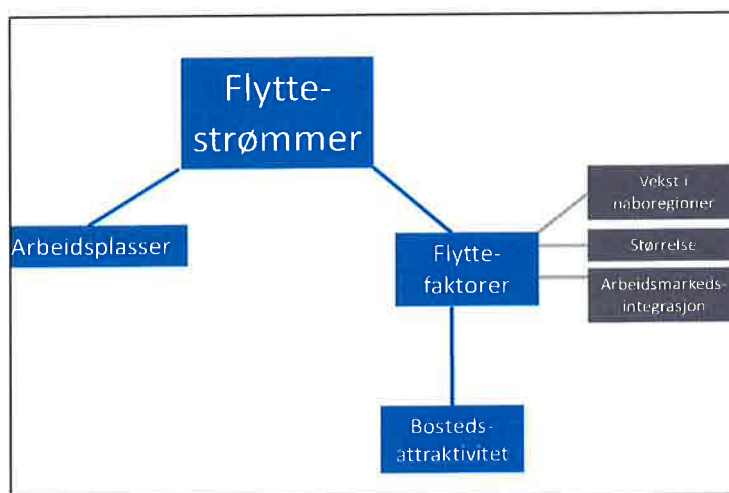
I Figur 17 har vi definert tre strukturelle forhold som har en signifikant betydning for flyttebalansen til et sted, når effekten av arbeidsplassveksten er tatt hensyn til. Det er stedets befolkningsstørrelse, som betyr at kommuner med en stor befolkning har systematisk bedre flyttebalanse enn steder med lav befolkning. Det er det et uttrykk for at steder med en høy konsentrasjon av folk virker tiltrekkende. Dernest ser vi at steder med høy arbeidsmarkedsintegrasjon har systematisk bedre flyttebalanse enn steder med lav. Det betyr at kommuner som ligger innenfor et større arbeidsmarked, og dermed har gode pendlingsmuligheter for befolkningen, får en gevinst i form av høyere netto innflytting. Den tredje strukturelle faktoren er vekst i antall arbeidsplasser i omkringliggende kommuner som ligger innenfor pendlingsavstand. Dersom det er vekst i antall arbeidsplasser i nabokommunene, vil dette føre til høyere netto innflytting også til «primærkommunen».

Hvordan disse faktorene påvirker nettoflyttingen i kommunene i Norge er analysert gjennom en regresjonsanalyse med input av data fra 2001 til og med 2012. Når vi kjenner disse sammenhengene, kan vi analysere hvordan disse faktorene hver for seg og til sammen har påvirket nettoflyttingen i en bestemt kommune. Et steds bostedsattraktivitet blir målt som en restfaktor; avviket





mellom den faktiske nettoflyttingen og den forventede nettoflyttingen når vi tar hensyn til stedets arbeidsplassvekst, arbeidsplassveksten i nabokommuner, befolkningsstørrelse og arbeidsmarkedsintegrasjon. Steder som har bedre nettoflytting enn forventet, vil da bli karakterisert som attraktive som bosted. Slike steder har egenskaper som fører til høyere nettoflytting enn hva som er «statistisk normalt».



Figur 17 Faktorer som styre flyttestrømmene.

## 4.7 Strukturfaktorer for kommuner og regioner

I Figur 18 ser vi hvordan de tre strukturelle faktorene påvirker nettoflyttingen til kommunene. Tallene er effekten av de tre faktorene på årlig nettoflytting.

Kommuner med en stor befolkning har systematisk bedre nettoflytting enn små. Høy arbeidsmarkedsintegrasjon er også positivt for innflytting. Det kan skyldes at høy arbeidsmarkedsintegrasjon gir flere jobbmuligheter, og øker sannsynligheten for at en innflytter skal velge stedet som bosted. Dersom nabokommuner som ligger i pendlingsavstand har arbeidsplassvekst, vil det også øke nettoflyttingen til en kommune.

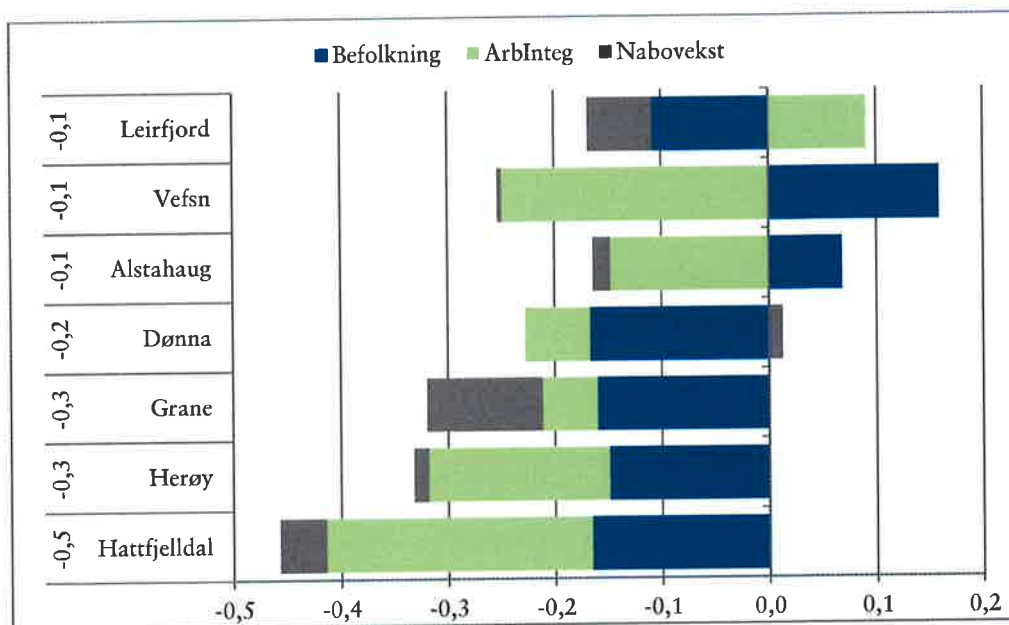
Det er bare Leirfjord som har høyere arbeidsmarkedsintegrasjon enn middels av norske kommuner. Arbeidsmarkedsintegrasjonen er generelt lav blant kommunene i Nordland, særlig sammenliknet med kommunene på Østlandet. Hattfjeldal, Vefsn, Alstahaug og Herøy har lav arbeidsmarkedsintegrasjon, og taper på det i konkurransen om innflytting.

Vefsn og Alstahaug er større enn middels av norske kommuner, noe som statistisk sett gir høyere innflytting. De andre kommunene er små, noe som påvirker nettoflyttingen negativt.

Effekten av vekst i nabokommuner blir forholdsvis liten når arbeidsmarkedsintegrasjonen er lav. Arbeidsplassveksten i nabokommuner er vektet mot andelen som pendler til hver enkelt. Grane, Hattfjeldal og Leirfjord har hatt negative impulser fra nabovekst, mens Dønna har hatt en positiv, men svært liten effekt av arbeidsplassvekst i nabokommuner.



Alle kommunene har ugunstige strukturelle forhold for flytting, og vil da få en tendens til å få svakere nettoflytting selv om arbeidsplassveksten er gjennomsnittlig. Den samlede struktureffekten varierer fra -0,1 prosent årlig for Leirfjord til -0,5 prosent årlig for Hattfjelldal.



Figur 18 Strukturfaktorenes betydning for årlig nettoflytting i perioden 2010-2012. Samlet struktureffekt helt til venstre, som årlig ekstra netto innflytting i prosent av folketallet.

En kommunesammenslåing vil påvirke de strukturelle forholdene i den statistiske modellen. Den sammenslåtte kommunen vil bli større, noe som er positivt for nettoflyttingen, men samtidig vil arbeidsmarkedsintegrasjonen bli lavere fordi pendling mellom de sammenslåtte kommunene forsvinner. Samlet sett vil struktureffekten bli omtrent den samme som før. Samtidig er viktig å være klar over at en kommunesammenslåing kan gi grunnlag for å realisere strategier, mål og tiltak som har betydning for befolkning og næringsutvikling.

## 4.8 Bostedsattraktivitet

Vi har så langt i dette kapitlet vist at nettoflyttingen til en kommune eller region påvirkes positivt av arbeidsplassveksten på stedet. Det er en velkjent og nesten selvfølgelig sammenheng. Derneft har vi vist at nettoflyttingen også påvirkes positivt av arbeidsplassvekst i nabokommuner eller naboregioner, at størrelsen på folketallet påvirker nettoflyttingen positivt og at også arbeidsmarkedsintegrasjonen målt med brutto inn- og utpendling påvirker nettoflyttingen i positiv retning. Dermed er det fire kjennetegn ved kommuner og regioner som har en påviselig statistisk positiv sammenheng med nettoflyttingen.

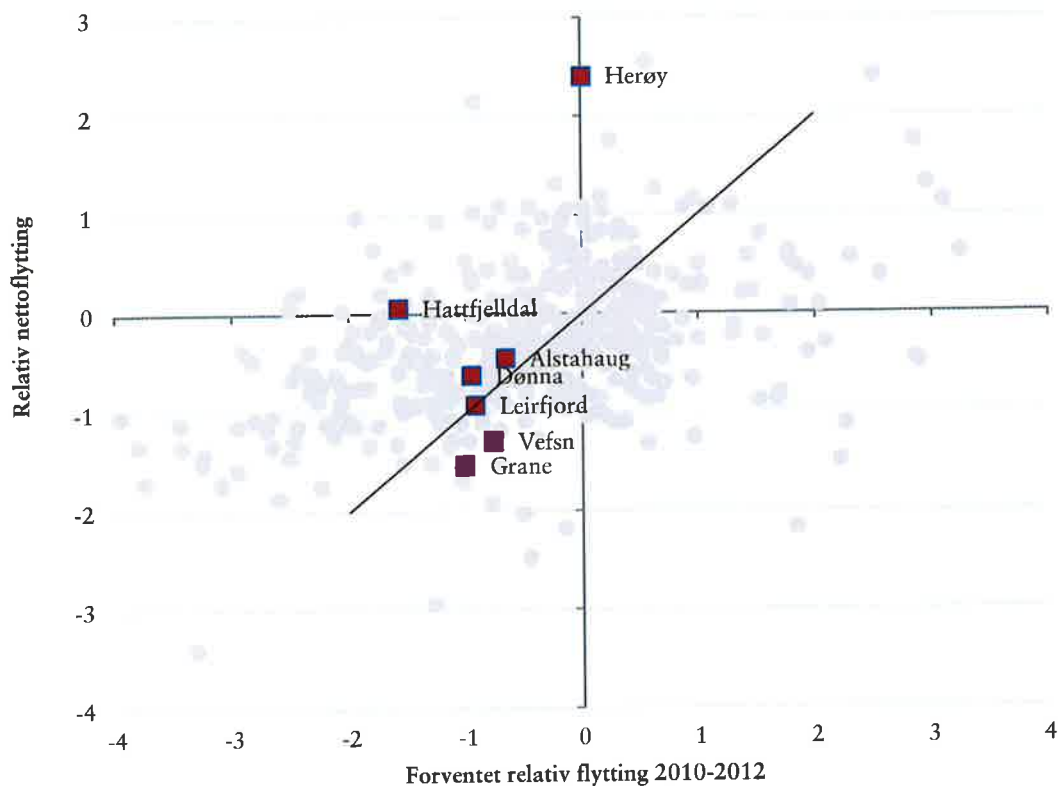
Vi kan da regne ut hvor stor nettoflytting en kommune er forventet å få, gitt disse fire størrelsene. I Figur 19 er forventet nettoflytting regnet ut for alle kommunene i landet, og sammenholdt med den faktiske nettoflyttingen.

Herøy har hatt sterkest arbeidsplassvekst, men har samtidig forholdsvis ugunstige strukturelle forhold, noe som gjør at den forventede relative nettoflyttingen er omtrent som landet. Hattfjelldal



har lavest forventet nettoflytting. De andre kommunene har ikke veldig forskjellig forventet nettoflytting.

Den faktiske nettoflyttingen varierer ganske mye. Herøy har langt høyere nettoflytting enn forventet. Hattfjelldal har også høyere nettoflytting enn forventet. De andre kommunene ligger forholdsvis nær forventningslinjen, Alstahaug og Dønna ligger like over, Leirfjord ligger midt på, mens Vefsn og Grane ligger litt under.



Figur 19 Faktisk nettoflytting (røde punkter) og forventet nettoflytting (linje) ut fra arbeidsplassvekst og strukturelle forhold i perioden 2010-2012.

## 4.9 Bostedsattraktivitet over tid

Det statistiske målet for bostedsattraktivitet vil variere en del fra år til år, og da spesielt for de små kommunene. En ukjent andel av denne variasjonen er nok et utslag av ekte tilfeldigheter. Det er derfor best å se på utviklingen av bostedsattraktiviteten over tid.

I Tabell 6 ser vi hvordan bostedsattraktiviteten har vært i kommunene de siste ti treårsperiodene. Herøy og Hattfjelldal har hatt en sterk bedring i bostedsattraktiviteten. De har beveget seg fra å ha en sterk uforklart netto utflytting, til å få sterk innflytting. Både Hattfjelldal og Herøy har hatt en sterk økning i innvandringen, og vi kan slå fast at den økte bostedsattraktiviteten er knyttet til attraktivitet for innvandrere. Hattfjelldal har fortsatt en positiv utvikling i flyttetallene de tre første kvartalene av 2013, mens Herøy har svakere flyttetall i 2013.



Alstahaug, Dønna og Leirfjord har også tilsynelatende bedre bostedsattraktivitet i de siste periodene, men har ikke hatt så markant forbedring som Herøy og Hattfjelldal har hatt.

Grane og Vefsn hadde forholdsvis god bostedsattraktivitet tidligere, men har hatt lav bostedsattraktivitet i de siste periodene.

Tabell 6 Bostedsattraktiviteten de siste ti treårsperiodene. Tallene til venstre viser rangeringen til kommunen blant de 428 kommunene i landet med hensyn til ti års progressivt gjennomsnitt.

Rang	Kommune	2001-2003	2002-2004	2003-2005	2004-2006	2005-2007	2006-2008	2007-2009	2008-2010	2009-2011	2010-2012	Prog. snitt	Trend
60	Herøy	-0,9	-0,1	-1,1	-0,7	-0,1	-0,5	0,1	-0,3	1,3	2,4	0,4	0,3
165	Hattfjelldal	0,1	-0,3	-0,8	-1,9	-1,3	-0,8	0,1	0,3	1,2	1,6	0,1	0,2
226	Leirfjord	0,9	0,4	0,0	-0,8	-0,5	-0,8	0,0	1,0	0,1	0,0	0,0	0,0
277	Dønna	-0,9	0,0	0,3	0,3	0,0	-0,7	-0,5	-0,1	-0,3	0,3	-0,1	0,0
297	Grane	-0,5	0,7	0,9	1,0	0,3	0,0	-0,3	-0,6	-0,7	-0,5	-0,2	-0,1
344	Vefsn	-0,1	0,0	0,2	0,7	0,3	0,0	-0,7	-0,6	-0,5	-0,5	-0,3	-0,1
356	Alstahaug	-0,4	-0,3	-0,5	-0,4	-0,9	-0,7	-0,9	-0,2	0,1	0,2	-0,3	0,0

## 4.10 Samlet vurdering

Kommune har samlet sett hatt svak befolkningsutvikling. Fra 2000 og fram til dag har kommunene tilsammen får litt over 1100 færre innbyggere. Alstahaug og Vefsn har hatt den mest stabile utviklingen, men flere av kommunene som hadde nedgang på begynnelsen av 2000-tallet har hatt en positiv utvikling de senere årene. Negativ netto innenlands flytting kompenseres av høy innvandring fra utlandet. Fra 2000 og fram til 2013 har det samlet sett blitt 552 nye arbeidsplasser i regionen. Dette skyldes utelukkende vekst i arbeidsplasser i offentlig sektor. Det er kun Alstahaug og Herøy som har hatt vekst i private arbeidsplasser, og som også har oppnådd relativt gode plasseringer i NHOs NæringsNM. Resten har hatt nedgang. Alstahaug og Vefsn har som regionsentra den mest varierte næringsstrukturen. Ellers er industri og landbruk/fiske de dominerende næringerne, spesielt i de mindre kommunene.

Pendlingsmønstrene gjenspeiler Alstahaug og Vefsn funksjon som regionsenter. Det er stor pendling til Alstahaug fra Leirfjord, men også en del pendling fra Dønna og Herøy. Videre er det stor pendling fra Grane til Vefsn og del pendling fra Hattfjelldal. Pendlingsmønsteret viser at kommunene i stor grad danner to funksjonelle regioner, hvorav HALD-kommunene er den ene og Grane, Vefsn og Hattfjelldal den andre. Toven-tunellen vil bidra til at interaksjonene mellom regionene kan øke i fremtiden.

Stagnerende befolkningsutvikling og nedgang i antall arbeidsplasser, er en utfordring som går igjen i flere av kommunene. Arbeidsplassveksten på et sted påvirker nettoflyttingen på en positiv måte. Steder som har bedre nettoflytting enn forventet vil da bli karakterisert som attraktive som bosted. Slike steder har egenskaper som fører til høyere nettoflytting enn hva som er «statistisk normalt». Kommuner med en stor befolkning har systematisk bedre nettoflytting enn små. Høy





arbeidsmarkedsintegrasjon er også positivt for innflytting. Det kan skyldes at høy arbeidsmarkedsintegrasjon gir flere jobbmuligheter, og øker sannsynligheten for at en innflytter skal velge stedet som bosted. Dersom nabokommuner som ligger i pendlingsavstand har arbeidsplassvekst, vil det også øke nettoflyttingen til en kommune. Dette indikerer at alle kommunene bør ha i tankene at vekst i nabokommunen også kan være viktig for egen utvikling. Muligheter for bedre arbeidsmarkedsintegrasjon som følge av Toven-tunellen kan virke positivt. Herøy har langt høyere nettoflytting enn forventet. Hattfjelldal har også høyere nettoflytting enn forventet. De andre kommunene ligger forholdsvis nær forventningslinjen; Alstahaug og Dønna ligger like over, Leirfjord ligger midt på, mens Vefsn og Grane ligger litt under. Hvordan en kommune plasserer seg i forhold til bostedsattraktivitet har betydning for hvordan man skal jobbe strategisk forhold til framtidig utvikling. For kommuner med lav tilflytting i forhold utviklingen i antall arbeidsplasser, vil de være viktig å se på hva som kan gjøres med faktorer som påvirke bostedsattraktiviteten. I og med at bostedsattraktiviteten ligger omtrent på forventningslinjen, er det klart det er etablering av nye arbeidsplasser som i første omgang er viktigst for å skape vekst i folketallet. Samtidig vil det også vil være potensial for å styrke bostedsattraktiviteten, slik at den blir sterkere enn de forventningslinjen tilsier.



# 5. Kommuneøkonomi. Status og utfordringer

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

## 5.1 Korrigerede frie inntekter

Korrigerede 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. Korrigerede, 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 (=”dyr” 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 utgiftskorrigerede 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 7 under, nivået på korrigerede frie inntekter både med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter.

Tabell 7 Frie inntekter i 2012 korrigeret for variasjon i utgiftsbehov. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt pr. innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Kilde: Kommuneproposisjonen 2014.

Kommune	Korrigerede frie inntekter, ekskl. e-skatt og konsesjonskraftinnt.	Korrigerede frie inntekter, inkl. e-skatt og konsesjonskraftinnt.
Herøy	110	110
Alstahaug	99	100
Leirfjord	103	103
Vefsn	100	105
Grane	108	115
Hattfjelldal	108	113
Dønna	109	110
Nordland	102	106
Hele landet	100	100



Tabellen viser at alle de aktuelle kommunene, har et inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Grane og Hattfjelldal peker seg ut med relativt høye korrigerte frie inntekter i forhold til landsgjennomsnittet.

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” (jf. Tabell 8).

Tabell 8 Kommunegruppeoversikt og definisjon. Kilde: KOSTRA 2012

	Kommunegruppe (definisjon)
Herøy	3 (små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter)
Alstahaug	11 (mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter)
Leirfjord	2 (små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter)
Vefsn	8 (mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter)
Grane	6 (små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter)
Hattfjelldal	6 (små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter)
Dønna	6 (små kommuner med høye 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.

### 5.1.1 Finansielle nøkkeltall

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU)<sup>6</sup> betrakter netto driftsresultat som en hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. TBU anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren over tid bør være minst 3 % av driftsinntektene. Et netto driftsresultat på 3 % vil sikre økonomisk balanse. Enkelt sagt tilsvarer et netto driftsresultat på 3 % et regnskapsresultat på nær 0 i privat sektor. Et netto driftsresultat over 3 % 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.

<sup>6</sup> TBU er et partssammensatt utvalg for rapportering, statistisk bearbeidelse og faglig vurdering av data som gjelder økonomien i kommunene og fylkeskommunene.



Dønna ligger så vidt over det anbefalte nivået på 3,0 %, mens Vefsn, Gran, Hattfjelldal og Leirfjord hadde et netto driftsresultat på under 3,0 % i 2012 (jf. Tabell 9). Herøy og Alstahaug hadde et netto driftsresultat på henholdsvis 6,4 % og 4,0 % i 2012. Det vil si godt over det anbefalte nivået. Alle kommunene hadde imidlertid et positivt driftsresultat i 2012. Ser vi årene 2010-2012 under ett er det Grane som kommer dårligst ut med et gjennomsnittlig netto driftsresultat på 1,2 %.

Tabell 9 Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter 2010-2012. Kilde: KOSTRA (Konsern).

	2010	2011	2012	Gj.snitt 2010-12
Herøy	9,0	11,9	6,4	9,1
Alstahaug	1,8	6,5	4,0	4,1
Leirfjord	6,8	4,3	0,5	3,9
Vefsn	3,4	6,8	2,2	4,1
Grane	1,4	-0,2	2,3	1,2
Hattfjelldal	10,1	3,4	0,7	4,7
Dønna	6,5	7,2	3,5	5,7
Nordland	2,7	3,1	1,8	2,5
Hele landet	2,6	2,5	3,1	2,7

Det er ikke økonomisk bærekraftig for en kommune å ha et netto driftsresultat under 3 % over tid. De åtte kommunene har hatt svært varierende netto driftsresultat de siste årene. Herøy skiller seg ut med et svært positivt netto driftsresultat, mens Hattfjelldal og Leirfjord ser ut til å være inne i en negativ utvikling.

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 Leirfjord og Grane hadde et mindre regnskapsmessig merforbruk i 2012. Pr 31.12.12 hadde Hattfjelldal et akkumulert regnskapsmessig merforbruk på 53,9 mill. kr.

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. Kun Leirfjord hadde et nivå på disposisjonsfondet i prosent av brutto driftsinntekter som ligger under landsgjennomsnittet i 2012 (jf. Tabell 10).





Tabell 10 Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter 2010-2012. Kilde: KOSTRA: Konsern.

	2010	2011	2012
1818 Herøy	4,0	9,6	13,0
1820 Alstahaug	0,8	5,0	8,4
1822 Leirfjord	3,6	1,8	2,6
1824 Vefsn	7,8	11,0	11,5
1825 Grane	5,4	4,8	6,7
1826 Hattfjelldal	10,0	7,5	7,7
1827 Dønna	5,4	2,3	7,5
<b>Nordland</b>	<b>3,2</b>	<b>4,2</b>	<b>4,2</b>
<b>Hele landet</b>	<b>5,3</b>	<b>5,5</b>	<b>5,9</b>

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. De beste kommunene i landet er helt nede i under 30 % på dette nøkkeltallet, mens gjennomsnittet på landsbasis var 68,7 % i 2012. Alstahaug hadde netto lånegjeld på 121,3 % av driftsinntektene i 2011 og 111 % i 2012. Herøy hadde en netto lånegjeld i % av driftsinntektene på hele 124 % i 2012. Grane og Hattfjelldal hadde en netto lånegjeld på henholdsvis 42,4 % og 36,1 % av netto driftsinntekter i 2012.

Tabell 11 Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter 2010-2012. Kilde: KOSTRA (Konsern)

	2010	2011	2012
1818 Herøy	86,2	102,5	124,0
1820 Alstahaug	86,8	121,3	111,0
1822 Leirfjord	74,4	68,4	62,3
1824 Vefsn	67,2	73,2	77,6
1825 Grane	45,9	41,6	42,4
1826 Hattfjelldal	47,0	41,0	36,1
1827 Dønna	76,8	73,7	75,3
<b>Nordland</b>	<b>66,9</b>	<b>68,6</b>	<b>68,0</b>
<b>Hele landet</b>	<b>68,9</b>	<b>69,9</b>	<b>68,7</b>



## 5.1.2 Oppsummering økonomisk status

Generelt har kommunene i Helgeland et inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Grane og Hattfjelldal peker seg ut med relativt høye korrigerede frie inntekter i forhold til landsgjennomsnittet.

Herøy har hatt gode netto driftsresultat de siste årene, og har bygd seg opp reserver i form av disposisjonsfond, men har et høyt lånenivå. Av de sju kommunene ser Leirfjord ut til å være mest presset på økonomi. Ingen av de øvrige kommunene har spesielt urovekkende finansielle nøkkeltall, og basert på en overordnet analyse ser det ikke ut til at kommunene er spesielt presset på økonomi, i forhold til mange andre av landets kommuner.

## 5.2 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 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. Etter 20 år er så rammetilskuddet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt for den nye kommunen. 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 er gjort på bakgrunn av dagens inntektssystem.

Utgiftsutjevningsdelen i kommunenes inntektssystem påvirkes av følgende komponenter:<sup>7</sup>

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

---

<sup>7</sup> I tillegg vil korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler bli påvirket ved en eventuell kommunesammenslåing.



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

Grunnlagsdata knyttet til kriteriene «sone» og «nabo» er beregnet av SSB. Ny verdi på urbanitetskriteriet vil være kurant å beregne siden dette kriteriet er definert som innbyggertall opphøyd i 1,2. Opphopningsindeksen består av kriteriene skilte/separerte, arbeidsledige, fattige per 1.1.2013.<sup>8</sup>

Også inntektsutjevningen vil kunne bli påvirket av en kommunesammenslåing hvis kommunene ligger i ulike "skatteinntektsklasser", det vil si at de har hatt forskjellig kompensasjonsgrad. Siden innføringen av 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 sju aktuelle kommunene ligger under dette nivået. En eventuell sammenslåing vil derfor ikke påvirke inntektsutjevningen over rammetilskuddet.

Regionaltilskuddene i inntektssystemet som tildeles som et gitt beløp til den enkelte kommune, kompenseres fullt ut over inndelingstilskuddet. I 2014 kvalifiserer 5 av de 7 kommunene til småkommunetilskudd, mens en får veksttilskudd. Alle disse tilskuddene vil med andre ord bli påvirket av en kommunesammenslåing.

Beregningene er gjort på følgende sammenslåingsalternativer (jf. Tabell 12):

- 1) Alle, det vil si Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Vefsn, Grane, Hattfjelldal, Dønna
- 2) HALD + Vefsn, det vil si Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Vefsn, Dønna
- 3) HALD, det vil si Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Dønna
- 4) Vefsn + Grane + Hattfjelldal

Tabell 12 Dokumentasjon av beregnet inndelingstilskudd.

	Skattenivå 14 (anslag NB14)	Småkommune- tilskudd	Veksttilskudd	Basistillegg	Sum inndelings- tilskudd
Herøy	79,5 %	5 316	439	12 331	
Alstahaug	82,2 %			12 331	
Leirfjord	70,0 %	5 316		12 331	
Vefsn	81,1 %			12 331	
Grane	74,5 %	5 316		12 331	
Hattfjelldal	70,5 %	5 316		12 331	
Dønna	71,5 %	5 316		12 331	
<b>Alternativ 1</b>	<b>79,1 %</b>	<b>26 580</b>	<b>439</b>	<b>86 317</b>	<b>101 005</b>
<b>Alternativ 2</b>	<b>79,9 %</b>	<b>15 948</b>	<b>439</b>	<b>61 655</b>	<b>65 711</b>
<b>Alternativ 3</b>	<b>78,5 %</b>	<b>15 948</b>	<b>439</b>	<b>49 324</b>	<b>53 380</b>
<b>Alternativ 4</b>	<b>79,6 %</b>	<b>10 632</b>	<b>0</b>	<b>36 993</b>	<b>35 294</b>

<sup>8</sup> Indeksen blir beregnet ved å multiplisere grunnlagstallene fra de tre kriteriene og dele på innbyggertall multiplisert på innbyggertall.



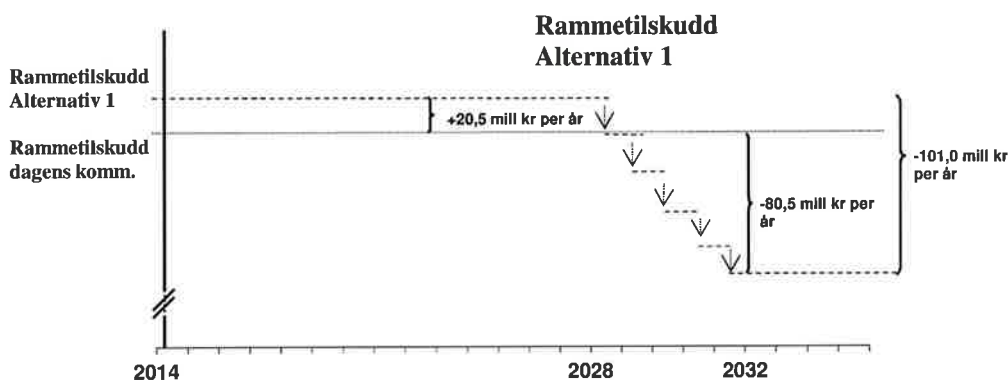
## 5.2.1 Alternativ 1

Tabell 13 viser kortsiktige og langsiktige effekter ved en eventuell sammenslåing av Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Vefsn, Grane, Hattfjelldal og Dønna, mens Figur 20 viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg over tid. Som tabellen og figuren viser, vil alternativ 1 få økt sitt rammetilskudd med 20,5 mill kr hvert år de første 15 årene etter sammenslåing. Dette utgjør 0,9 prosent av dagens brutto driftsinntekter. Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil kommunen være nede på et langsiktige tilskuddsnivå som ligger 80,5 mill kr pr år under det man mottok som enkeltkommuner. Dette utgjør 3,5 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2014-2028 vil den nye kommunen ha mottatt 307,7 mill kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.<sup>9</sup>

Tabell 13 Frie inntekter per år i mill 2014-kr. Alternativ 1.

Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	1 565
Frie inntekter pr år i 15 år etter sammenslåing (B)	1 586
Frie inntekter pr år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	1 485
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	20,5
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-80,5



Figur 20 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Alternativ 1.

Hvordan rammetilskuddet fordeler seg på de ulike elementene er vist i Tabell 14. Beregningene viser at sammenslåingsalternativ 1 vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skriver seg fra kriteriene sone (15,704 mill), opphopningsindeksen (35 tusen) og urbanitetskriteriet (5,264 mill). Kriteriene nabo (-197 tusen) og netto virkning for elever i statlige og private skoler (-294 tusen) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. Inndelingstilskuddet er på 101,0 mill kr og består av 6 basistilskudd, 5 småkommunetilskudd og ett veksttilskudd.

<sup>9</sup> Beregnet som 15 år à 20,513 mill kr. Inndelingstilskuddet trappes deretter ned med 20,201 mill kr per år i en femårsperiode (=101,0 mill kr).





Tabell 14 Endring i ulike tilskuddselement 2014-kr. Alternativ 1.

	Endring i 1000 kr
Sone	15 704
Nabo	-197
Nto.virkn. statl/priv. skoler	-294
Opphopningsindeks	35
Urbanitetskriterium	5 264
Basistillegg	-73 986
Småkommunetilskudd	-26 580
Veksttilskudd	-439
Inndelingstilskudd	101 005
<b>Sum</b>	<b>20 513</b>

## 5.2.2 Alternativ 2

Tabell 15 viser kortsiktige og langsiktige effekter ved en eventuell sammenslåing av Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Vefsn og Dønna mens Figur 21 viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg over tid. Som tabellen og figuren viser vil alternativ 2 (HALD + Vefsn), få økt sitt rammetilskudd med 12,0 mill kr hvert år de første 15 årene etter sammenslåing. Dette utgjør 0,6 prosent av dagens brutto driftsinntekter. Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil kommunen være nede på et langsiktige tilskuddsnivå som ligger 53,7 mill kr pr år under det man mottok som enkeltkommuner. Dette utgjør 2,7 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

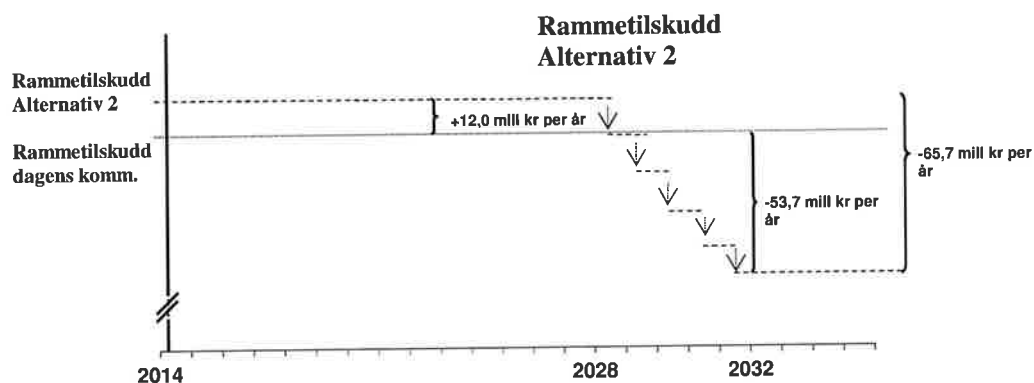
I perioden 2014-2028 vil den nye kommunen ha mottatt 179,5 mill kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.<sup>10</sup>

Tabell 15 Frie inntekter per år i mill 2014-kr. Alternativ 2.

Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	1 374
Frie inntekter pr år i 15 år etter sammenslåing (B)	1 386
Frie inntekter pr år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	1 321
<b>Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)</b>	<b>12,0</b>
<b>Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)</b>	<b>-53,7</b>

<sup>10</sup> Beregnet som 15 år à 11,970 mill kr. Inndelingstilskuddet trappes deretter ned med 13,142 mill kr per år i en femårsperiode (=65,7 mill kr).





Figur 21 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Alternativ 2.

Hvordan rammetilskuddet fordeler seg på de ulike elementene er vist i Tabell 16. Beregningene viser at sammenslåingsalternativ 2 vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skriver seg fra kriteriene sone (9,336 mill), opphopningsindeksen (157 tusen) og urbanitetskriteriet (3,914 mill). Kriteriene nabo (-232 tusen) og netto virkning for elever i statlige og private skoler (-206 tusen) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. Inndelingstilskuddet er på 65,7 mill kr og består av 4 basistilskudd, 3 småkommunetilskudd og et veksttilskudd.

Tabell 16 Endring i ulike tilskuddselement 2014-kr. Alternativ 2.

	Endring i 1000 kr
Sone	8 336
Nabo	-232
Nto.virkn. statl/priv. skoler	-206
Opphopningsindeks	157
Urbanitetskriterium	3 914
Basistillegg	-49 323
Småkommunetilskudd	-15 948
Veksttilskudd	-439
Inndelingstilskudd	65 711
<b>Sum</b>	<b>11 970</b>

### 5.2.3 Alternativ 3

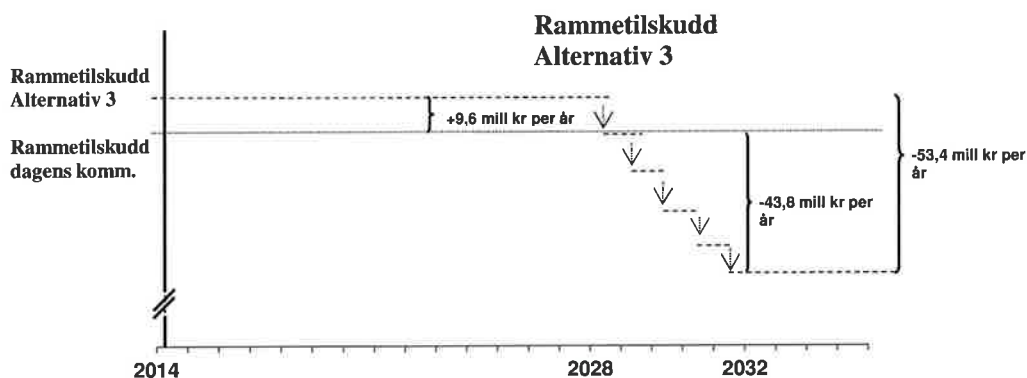
Tabell 17 viser kortsiktige og langsiktige effekter ved en eventuell sammenslåing av Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Dønna mens Figur 22 viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg over tid. Som tabellen og figuren viser vil alternativ 3 (HALD), få økt sitt rammetilskudd med 9,6 mill kr hvert år de første 15 årene etter sammenslåing. Dette utgjør 0,9 prosent av dagens brutto driftsinntekter. Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil kommunen være nede på et langsiktig tilskuddsnivå som ligger 43,8 mill kr pr år under det man mottok som enkeltkommuner. Dette utgjør 4,3 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.



I perioden 2014-2028 vil den nye kommunen ha mottatt 143,9 mill kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.<sup>11</sup>

Tabell 17 Frie inntekter per år i mill 2014-kr. Alternativ 3.

Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	702
Frie inntekter pr år i 15 år etter sammenslåing (B)	712
Frie inntekter pr år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	658
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	9,6
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-43,8



Figur 22 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Alternativ 3

Hvordan rammetilskuddet fordeler seg på de ulike elementene er vist i Tabell 18. Beregningene viser at sammenslåingsalternativ 3 vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skriver seg fra kriteriene sone (8,349 mill), opphopningsindeksen (79 tusen) og urbanitetskriteriet (1,533 mill). Kriteriene nabo (-217 tusen) og netto virkning for elever i statlige og private skoler (-151 tusen) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. Inndelingstilskuddet er på 53,4 mill kr og består av 3 basistilskudd, 3 småkommunetilskudd og ett veksttilskudd.

Tabell 18 Endring i ulike tilskuddselement 2014-kr. Alternativ 3.

	Endring i 1000 kr
Sone	8 349
Nabo	-217
Nto.virkn. statl/priv. skoler	-151
Opphopningsindeks	79
Urbanitetskriterium	1 533

<sup>11</sup> Beregnet som 15 år à 9,549 mill kr. Inndelingstilskuddet trappes deretter ned med 10,676 mill kr per år i en femårsperiode (=53,380 mill kr).



Basistillegg	-36 992
Småkommunetilskudd	-15 948
Veksttilskudd	-439
Inndelingstilskudd	53 380
<b>Sum</b>	<b>9 594</b>

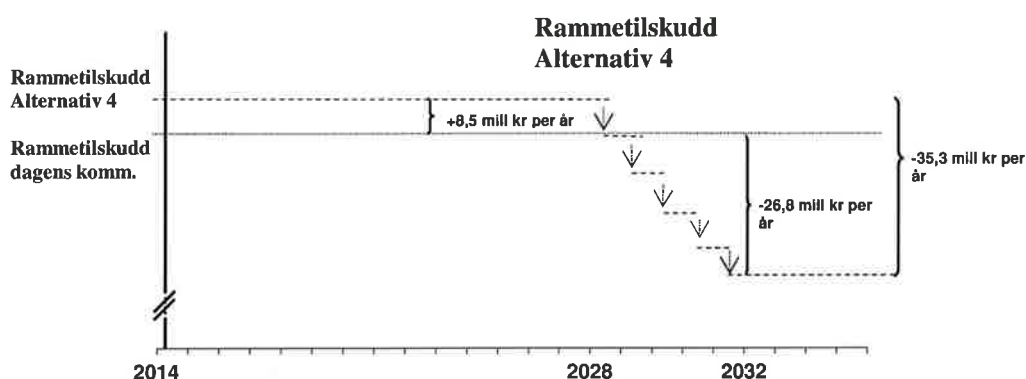
## 5.2.4 Alternativ 4

Tabell 19 viser kortsiktige og langsiktige effekter ved en eventuell sammenslåing av Vefsn, Grane og Hattfjelldal, mens Figur 23 viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg over tid. Som tabellen og figuren viser vil alternativ 4 (Vefsn + Grane + Hattfjelldal), få økt sitt rammetilskudd med 8,5 mill kr hvert år de første 15 årene etter sammenslåing. Dette utgjør 0,7 prosent av dagens brutto driftsinntekter. Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil kommunen være nede på et langsiktige tilskuddsnivå som ligger 26,8 mill kr pr år under det man mottok som enkeltkommuner. Dette utgjør 2,1 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2014-2028 vil den nye kommunen ha mottatt 127,0 mill kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.<sup>12</sup>

Tabell 19 Frie inntekter per år i mill 2014-kr. Alternativ 4.

Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	863
Frie inntekter pr år i 15 år etter sammenslåing (B)	872
Frie inntekter pr år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	836
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	8,5
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-26,8



Figur 23 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Alternativ 4

<sup>12</sup> Beregnet som 15 år à 8,465 mill kr. Inndelingstilskuddet trappes deretter ned med 7,059 mill kr per år i en femårsperiode (=35,3 mill kr).





Hvordan rammetilskuddet fordeler seg på de ulike elementene, er vist i tabellen under. Beregningene viser at sammenslåingsalternativ 4 vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skriver seg fra kriteriene sone (7,462 mill), nabo (18 tusen) opphopningsindeksen (14 tusen) og urbanitetskriteriet (1,060 mill). Kriteriet netto virkning for elever i statlige og private skoler (-89 tusen) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. Inndelingstilskuddet er på 35,3 mill kr og består av 2 basistilskudd og 2 småkommunetilskudd.

Tabell 20 Endring i ulike tilskuddselement 2014-kr. Alternativ 4.

	Endring i 1000 kr
Sone	7 462
Nabo	18
Nto.virkn. statl/priv. skoler	-89
Opphopningsindeks	14
Urbanitetskriterium	1 060
Basistillegg	-24 662
Småkommunetilskudd	-10 632
Veksttilskudd	0
Inndelingstilskudd	35 294
<b>Sum</b>	<b>8 465</b>

## 5.2.5 Oppsummering

Tabell 21 oppsummerer kortsiktige og langsiktige effekter ved sammenslåing for de ulike alternativene som vi har presentert foran. Beregningene viser at de fire alternativene vil få en økning i rammetilskuddet hvert år de første 15 årene på mellom 8,5 mill og 20,5 mill. Inndelingstilskuddet kompensere 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. For at kommunesammenslåing skal være økonomisk lønnsomt, må kommunene innen 20 år ha realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet.

Tabell 21 Frie inntekter i mill 2014-kr. Alternativ 1-4.

	Alternativ 1 (Al- le)	Alternativ 2 (HALD + Vefsn)	Alternativ 3 (HALD)	Alternativ 4 (Vefsn + Grane + Hatt- fjelldal)
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	1 565	1 374	702	863
Frie inntekter pr år i 15 år etter sammenslåing (B)	1 586	1 386	712	872
Frie inntekter pr år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	1 485	1 321	658	836
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	20,5	12,0	9,6	8,5
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-80,5	-53,7	-43,8	-26,8



Tabell 22 viser endring i ulike tilskuddselement for de ulike sammenslåingsalternativene.

Tabell 22 Endring i ulike tilskuddselement. 1000 kr. Alternativ 1-4.

Tilskuddselement	Alternativ 1 (Alle)	Alternativ 2 (HALD + Vefsn)	Alternativ 3 (HALD)	Alternativ 4 (Vefsn + Grane + Hattfjelldal)
Sone	15 704	8 336	8 349	7 462
Nabo	-197	-232	-217	18
Nto.virkn. statl/priv. skoler	-294	-206	-151	-89
Opphøringsindeks	35	157	79	14
Urbanitetskriterium	5 264	3 914	1 533	1 060
Basistillegg	-73 986	-49 323	-36 992	-24 662
Småkommunetilskudd	-26 580	-15 948	-15 948	-10 632
Veksttilskudd	-439	-439	-439	0
Inndelingstilskudd	101 005	65 711	53 380	35 294
<b>Sum</b>	<b>20 513</b>	<b>11 970</b>	<b>9 594</b>	<b>8 465</b>

*elektra  
kveut av i 15 av*

Vi vil i kap. 5.9 se nærmere på innsparingspotensialet til de ulike sammenslåingsalternativene.

## 5.3 Konesjonskraft

Kraftverkseier skal avstå inntil 10 prosent av kraftgrunnet som konesjonskraft til kommunene og fylkeskommunen der kraftanlegget ligger. Kommunene sin rett til konesjonskraft er derimot avgrensa til kommunenes behov for allmenn elektrisitetsforsyning. 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 konesjonskraften 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 konesjonskraft, ikke er sammenslåingsnøytralt (Brandtzæg et al. 2011).

I Tabell 23 er det vist tall for konesjonskraftmengde, alminnelig forbruk og overskytende konesjonskraftmengde.<sup>13</sup> Alle tall er i GWh. Alminnelig forbruk er definert som all forbruk av elektrisk energi til husholdning, jordbruk, bedrifter også videre, unntatt kraftintensiv industri.<sup>14</sup>

Som vi ser av tabellen, er det en kommune som inngår i denne utredningen som ikke utnytter den konesjonskrafta som de har krav på i egen kommune - nemlig Hattfjelldal. Vefsn og Grane har konesjonskraft, men kraftmengden er lavere enn alminnelig forbruk. Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Dønna har ikke konesjonskraft.

<sup>13</sup> Tallene for konesjonskraftmengde er innhentet fra NVE, fra 1.1.2013. Tallene for alminnelig forbruk er hentet fra HelgelandsKraft, datert 2010.

<sup>14</sup> [http://snl.no/alminnelig\\_forbruk](http://snl.no/alminnelig_forbruk)



Tabell 23 Konesjonskraftmengde, allment forbruk og overskytende konesjonskraft i kommunene. Tall fra 2010 og 2012. Kilde: NVE og netteieren Helgelands Kraft.

Kommune	Konesjonskraftmengde	Alm. Forbruk	Overskytende konesjonskraft
Herøy	0	23	0
Alstahaug	0	113	0
Leirfjord	0	30	0
Vefsn	29	195	0
Grane	9	21	0
Hattfjelldal	59	21	38
Dønna	0	22	0

NB

Nettoprisen ved uttak/salg av konesjonskraft har variert mye de siste 10 årene. Av Helgelands-Kraft får vi oppgitt at nettoprisen per desember 2013 er 15,64 øre/kWh. Hvis vi legger til grunn en nettopris på 15 øre/kWh er det et nøkternt overslag.

Ved uendret kommunestruktur ser vi av Tabell 24 at kommunenes sine konesjonskraftsinntekter vil være 8,9 mill. kr.

Tabell 24 Inntekter fra konesjonskraft ved uendret kommunestruktur. 15 øre/kWh.

Inntekter 15 øre	
Herøy	0
Alstahaug	0
Leirfjord	0
Vefsn	4 350 000
Grane	1 350 000
Hattfjelldal	3 150 000
Dønna	0
Sum	8 850 000

For å regne ut effektene av de ulike sammenslåingsalternativene kan ha på konesjonskraftsinntektene har vi sammenstilt konesjonskraftmengde, allment forbruk og overskytende konesjonskraft i Tabell 25.

Tabell 25 Konesjonskraftmengde, allment forbruk og overskytende konesjonskraft i de 4 sammenslåingsalternativene. Kilde: NVE og netteieren HelgelandsKraft.

Alternativ	Konesjonskraftmengde	Alm. Forbruk	Overskytende konesjonskraft
1 - alle	97	425	0
2 - HALD + Vefsn	29	383	0
3 - HALD	0	188	0
4 - Vefsn, Grane og Hattfjelldal	97	237	0

Alle alternativene vil føre til et høyere allment forbruk enn konesjonskraftmengde. Derfor blir konesjonskraftmengde lagt til grunn når en ser på de økonomiske effektene av sammenslåing. Det er gjort i Tabell 25, hvor det er lagt til grunn en nettopris på 15 øre/kWh.



Tabell 26 Konesjonskraftmengde, inntekter i ny kommune og endring fra inntektene i de samme kommunene i dag. 15 øre/kWh.

Alternativ	Konesjonskraftmengde	Inntekter ny kommune	Endringer fra i dag
1 - alle	97	14 550 000	+ 5 700 000
2 - HALD + Vefsn	29	4 350 000	0
3 - HALD	0	0	0
4 - Vefsn, Grane og Hattfjelldal	97	14 550 000	+ 5 700 000

Alternativene hvor Hattfjelldal inngår, 1 og 4, vil føre til økte inntekter fra salg av konesjonskraft fra en ny sammenslått kommune. Det vil føre til at fylkeskommunene mister tilsvarende inntekter fra konesjonskraft.

Prisforutsetningen vår på 15 øre/kWh kan naturligvis diskuteres. Vi mener den er forsiktig vurdert, så vi har også regna på en pris med 20 øre/kWh. Vi ser av Tabell 27 under at inntektene ved en uendret kommunestruktur vil være 11,8 mill. kr.

Tabell 27 Inntekter fra konesjonskraft ved uendret kommunestruktur. 20 øre/kWh.

Inntekter 20 øre	
Herøy	0
Alstahaug	0
Leirfjord	0
Vefsn	5 774 200
Grane	1 836 200
Hattfjelldal	4 220 000
Dønna	0
Sum	11 830 400

I Tabell 28 under har vi utført beregningen for hvert av de fire alternative med et prisanslag på 20 øre/kWh.

Tabell 28 Konesjonskraftmengde, inntekter i ny kommune og endring fra inntektene i de samme kommunene i dag. 20 øre/kWh.

Alternativ	Konesjonskraftmengde	Inntekter ny kommune	Endringer fra i dag
1 - alle	97	19400000	+ 7 600 000
2 - HALD + Vefsn	29	5 800 000	0
3 - HALD	0	0	0
4 - Vefsn, Grane og Hattfjelldal	97	19400000	+ 7 600 000

Beregningene viser, som over, at det er alternativ 1 og 4 som vil føre til økte konesjonskraftsinntekter for en ny og sammenslått kommune.

NB!  
↓  
J tillegg





Generelt kan vi si at alternativene der Hattfjelldal, som er den eneste kommunen som har mer konsesjonskraft enn alminnelig el-forbruk, inngår, vil det føre til økte konsesjonskraftsinntekter en ny, sammenslått kommune. Dette gjelder både ved prisforutsetningen på 15 øre/kWh og 20 øre/kWh.

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 derimot tenkes å bli redusert i lys av en eventuell kommunesammenslåing som har medføre vesentlig bedre inntektsforutsetninger.

## 5.4 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 skoleanlegg<sup>15</sup>, skolebygg og svømmeanlegg<sup>16</sup> og kirkebygg
- ◆ Kompensasjon renter og avdrag for investeringer fra gjennomføringen av reform '97
- ◆ Momskompensasjon

Barnehagemidlene ble innlemmet i rammetilskuddet f.o.m. 2011 og fordeles etter den generelle kostnadsnøkkelen. Fra og med 2012 ble det innført kommunal medfinansiering av spesialisthelsetjenesten og kommunalt betalingsansvar for utskrivningsklare pasienter. Fordeling av midlene skjer etter den generelle kostnadsnøkkelen. Generelt kan det forventes at de nevnte tilskuddene og overføringspostene vil være sammenslåingsnøytrale.

## 5.5 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 her få kompensert eventuelt inntektsbortfall/kostnadsøkning over inndelingstilskuddet – og vil således ikke ha noen betydning de 15 første årene etter en sammenslåing.

Regional- og distriktpolitiske ordninger som differensiert arbeidsgiveravgift og bedriftsstøtte er definert gjennom ulike virkeområder. Til grunn for inndelingen av det distriktpolitiske virkeom-

---

<sup>15</sup> Fra ordningen innfaset i perioden 2002-08

<sup>16</sup> Fra den nye ordningen som ble faset inn fom. 2009.



rådet ligger det en vurdering av hvilke deler av landet som har spesielle utfordringer i forhold til distrikts- og regionalpolitiske mål om bosetting og verdiskaping.

Tabell 29 Oversikt over sone for arbeidsgiveravgift og distriktpolitisk virkemiddelområde for kommunene på Helgeland. Kilde: KRD

	Sone for arbeidsgiveravgift	Distriktpolitisk virkemiddelområde
Herøy	4	IV
Alstahaug	4	IV
Leirfjord	4	IV
Vefsn	4	IV
Grane	4	IV
Hattfjelldal	4	IV
Dønna	4	IV

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 kommuner i Nordland, med unntak av Bodø (sone 4a), er plassert i sone 4 (sats 5,1 %).

Det distriktpolitiske virkeområdet brukes for å avgrense hvor, og med hvilken intensitet, det kan gis bedriftsstøtte/næringsstøtte som er hjemlet i bestemmelsene om regionalstøtte innenfor EØS-regelverket om statsstøtte, og som altså går ut over det som er tillatt innenfor det generelle, landsdekkende konkurranseregelverket (sone III og IV). I tillegg brukes området for å avgrense hvor det kan gis støtte til fysisk tilrettelegging, men ikke direkte bedriftsstøtte (sone II i tillegg til sone III og IV). Alle kommuner i Nordland, med unntak av Bodø (sone III), er plassert i sone IV. Soneinndelingen vil ligge fast ut 2013.<sup>17</sup>

## 5.6 Landbrukstilskudd

Innenfor landbruket er det forskjellige soner for distriktstilskudd for melk, kjøtt og areal- og kulturlandskapstilskudd. 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 kommunene hadde ligget i ulike soner her, ville det ha utløst behov for nærmere avklaringer av soneplasseringen, fordi endringer av soneplasseringen kan påvirke bøndenes inntektsgrunnlag. I forbindelse med sammenslåingen av Mosvik og Inderøy

<sup>17</sup> Ifølge KRD er det ikke lagt opp til endringer i soneinndeling fra 2014. Endelig avklaring kommer i Komm.prop. 2015.



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 den nye kommunen. I og med at alle kommunene i Nordland ligger i sone 5, vil ikke dette være en aktuell problemstilling her.

## 5.7 Eiendomsskatt og kommunal prissetting

En sammenslått kommune kan naturligvis ikke praktisere utskrivning av eiendomsskatt lik «summen av» de gamle kommunene sin praksis. I Helgeland har alle kommunene, med unntak av Vefsn, eiendomsskatt i hele kommunen. Eiendomsskatten kan gjelde hele kommunen eller avgrensede områder som er "utbygd på byvis". Etter § 3 i eiendomsskatteloven er det fire hovedalternativer 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 næringsseiendom
- e. Alternativ b + c
- f. Alternativ b + d
- g. Alternativ a, unntatt alternativ d

Tabell 30 viser at alle kommunene, med unntak av Vefsn, har eiendomsskatt i hele kommunen. Vefsn har eiendomsskatt på verk og bruk og på områder utbygd på byvis.

Tabell 30 Oversikt over praksis for eiendomsskatt for kommunene på Helgeland 2012. Kilde: KOSTRA

	Hele kommunen	Kun på verk og bruk
Herøy	x	
Alstahaug	x	
Leirfjord	x	
Vefsn		x (+ i "byområdet")
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 31 viser nivået på kommunenes inntekter fra eiendomsskatt. Vefsn og Grane har høyest inntekter fra eiendomsskatt, med hhv. 4,9 og 5,3 prosent av sum driftsinntekter. Leirfjord har lavest inntekter fra eiendomsskatt av de sju kommunene, tilsvarende 1,6 prosent av sum driftsinntekter.



Tabell 31 Eiendomsskatt 2012. 1000 kr. Kilde: KOSTRA

	Annen eiendom	Boliger og fritidseiendommer	Eiendomsskatt totalt	Eiendomsskatt i % av sum driftsinntekter
Herøy	703	3 764	4 467	3,1 %
Alstahaug	3 230	11 621	14 851	2,8 %
Leirfjord	1 037	2 239	3 276	1,6 %
Vefsn	14 046	33 367	47 413	4,9 %
Grane	4 727	2 164	6 891	5,3 %
Hattfjelldal	2 436	1 797	4 233	2,9 %
Dønna	818	2 997	3 815	2,8 %

Hvordan eiendomsskatten vil bli utformet i en ny kommune, er vanskelig å spå noe om siden dette er opp til lokalpolitiske beslutninger. Det er også et mulig scenario at 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 SFO-satser til kommunale avgifter (jf. Tabell 32). 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?

Tabell 32 Eksempel på kommunale satser for kommunene på Helgeland 2012. Kilde: KOSTRA.

	Foreldre-betaling		Årsgebyr	
	SFO (20t)	Vann	Avløp	Avfall
Alstahaug	1 965	2 981	3 505	2 585
Dønna	1 808	3 770	3 020	2 510
Grane	1 360	3 556	4 510	2 585
Hattfjelldal	1 768	3 000	2 000	3 099
Hemnes	1 484	3 407	4 403	2 898
Herøy	2 065	3 080	2 268	3 128
Leirfjord	1 547	3 547	1 620	2 054
Vefsn	1 940	2 434	3 888	2 941





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. Grane har lavest foreldrebetaling for en SFO-plass, mens foreldrebetalingen er høyest i Herøy. Årsgebyr vann varierer fra kr 2 434 i Vefsn til kr 3 770 i Dønna. Grane har høyest årsgebyr på avløp på kr 4 510, mens Herøy har høyest årsgebyr på avfall (kr. 3128).

## 5.8 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 kommunekassen 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.

Kommunene på Helgeland har generelt en eldre befolkning enn landsgjennomsnittet. Andelen eldre over 67 år utgjorde 16,4 prosent av befolkningen pr. 1.1.2013. Tilsvarende andel for fylket og landet var hhv. 15,6 prosent og 13,3 prosent. Det er store variasjoner mellom de sju kommunene i Helgeland. I Alstahaug lå andel eldre over 67 år på om lag 14 prosent, mens andelen lå på 20 prosent i Grane og Hattfjelldal.

Tabell 33 Prosentandel av befolkningen i ulike aldersgrupper per 1.1.2013. 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
Herøy	6,0	10,1	66,2	12,9	3,7	1,1	82,3	17,7
Alstahaug	6,5	12,6	66,5	10,7	3,2	0,5	85,6	14,4
Leirfjord	7,0	10,1	66,8	9,8	4,9	1,4	83,9	16,1
Vefsn	6,5	11,7	65,3	11,3	4,4	0,9	83,5	16,6
Grane	5,1	12,8	62,0	14,0	4,4	1,6	79,9	20,0
Hattfjelldal	6,0	12,4	61,9	13,3	5,2	1,2	80,3	19,7
Dønna	5,9	13,6	62,4	12,2	4,3	1,5	81,9	18,0
<i>Alternativ 1</i>	<i>6,4</i>	<i>11,9</i>	<i>65,3</i>	<i>11,4</i>	<i>4,1</i>	<i>0,9</i>	<i>83,6</i>	<i>16,4</i>
<i>Alternativ 2</i>	<i>6,5</i>	<i>11,8</i>	<i>65,7</i>	<i>11,2</i>	<i>4,1</i>	<i>0,9</i>	<i>84,0</i>	<i>16,2</i>
<i>Alternativ 3</i>	<i>6,5</i>	<i>11,9</i>	<i>66,0</i>	<i>11,0</i>	<i>3,7</i>	<i>0,9</i>	<i>84,4</i>	<i>15,6</i>
<i>Alternativ 4</i>	<i>6,3</i>	<i>11,9</i>	<i>64,7</i>	<i>11,7</i>	<i>4,5</i>	<i>1,0</i>	<i>82,9</i>	<i>17,2</i>
Nordland	6,7	12,1	65,6	10,5	4,2	0,9	84,4	15,6
Landet	7,4	12,2	67,0	8,9	3,6	0,8	86,6	13,3



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 2014 har TBU beregnet at kommunesektoren kan få merutgifter på om lag 3,3 mrd. kr i 2014 som følge av den demografiske utviklingen. Hvorav vel 0,4 mrd. kr kan knyttes til fylkeskommunene. KRD har anslått at om lag 2,8 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 Helgeland-kommunene samlet sett kan få økte «demografikostnader» på rundt 10 mill kr i 2014. Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Vefsn er anslått å få merutgifter på om lag 16,2 mill kr, mens Grane, Hattfjelldal og Dønna er anslått å få mindreutgifter på om lag 6,2 mill kr.

Tabell 34 Beregnede mer-/mindreutgifter 2014 knyttet til den demografiske utviklingen. Mill 2013-kr. Kilde: TBU/beregninger ved Telemarksforskning.<sup>18</sup>

	0-5 år	6-15 år	16-18 år	19-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	Sum	Ekskl. 16-18 år
Herøy	0,5	0,4	-1,9	0,4	0,0	-0,2	0,4	-0,3	1,6
Alstahaug	1,8	-0,3	-2,1	0,1	2,2	4,1	0,0	5,8	7,9
Leirfjord	0,9	-0,1	1,2	0,0	0,1	-1,1	0,4	1,4	0,2
Vefsn	-1,7	1,0	-3,3	-2,2	3,3	-2,0	8,1	3,2	6,5
Grane	-0,6	-0,1	-1,0	-0,3	0,5	-0,5	-0,4	-2,4	-1,4
Hattfjelldal	0,2	-2,8	2,9	-0,3	1,0	0,2	-2,0	-0,8	-3,7
Dønna	1,5	-2,5	3,1	-0,3	0,2	-0,3	0,4	2,0	-1,1
Alt. 1	2,6	-4,5	-1,2	-2,6	7,4	0,3	6,9	8,9	10,0
Alt. 2	3,0	-1,5	-3,1	-2,0	5,8	0,6	9,3	12,1	15,2
Alt. 3	4,7	-2,5	0,2	0,2	2,5	2,6	1,2	8,9	8,7
Alt. 4	-2,1	-2,0	-1,3	-2,8	4,9	-2,3	5,7	0,0	1,3
Nordland	11	-53	-9	5	70	-18	17	23	32
Hele landet	587	319	175	579	1 491	-342	443	3 252	3 077

TBU har bare anslått demografikostnader for 2014, mens vi også har sett på kostnadene i perioden fram mot 2020. 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 kommunene i Helgeland kan få merutgifter på om lag 51 mill kr i perioden 2014 til 2020, som følge av den demografiske utviklingen. I

<sup>18</sup> Aldersgruppen 16-18 år kan i stor grad knyttes til fylkeskommunen. Denne aldersgruppen er derfor holdt utenfor i kolonne ekskl. 16-18 år.



aldersgruppene under 66 år er det isolert sett anslått mindreutgifter på om lag 18 mill kr, mens det i aldersgruppene over 67 år isolert sett er anslått merutgifter på omlag 69 mill kr. For Grane, Hattfjelldal og Dønna er det anslått mindreutgifter på hhv. 9,3 mill, 3,7 mill og 7,6 mill kr i perioden 2014-2020.

Tabell 35 Beregnede mer-/mindreutgifter 2014-2020 knyttet til den demografiske utviklingen. Faste mill 2013-kr. Kilde: TBU/beregninger ved Telemarksforskning

	0-5 år	6-15 år	16-18 år	19-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	Sum	Ekskl. 16-18 år
Herøy	1,5	5,9	-4,6	0,8	1,8	1,8	-0,4	6,8	11,4
Alstahaug	9,4	1,0	-6,2	-0,4	14,3	12,1	6,5	36,7	42,9
Leirfjord	1,5	3,2	-4,4	-0,3	3,6	-2,4	-0,8	0,5	4,9
Vefsn	2,3	-12,9	-9,8	-11,7	18,2	8,1	8,5	2,6	12,4
Grane	0,5	-7,2	0,0	-1,8	1,1	2,1	-4,0	-9,3	-9,3
Hattfjelldal	-0,3	-2,7	-1,0	-0,9	2,3	0,3	-2,4	-4,6	-3,7
Dønna	-0,1	-4,8	1,3	-1,1	2,0	0,0	-3,6	-6,2	-7,6
Alt. 1	14,8	-17,4	-24,6	-15,2	43,3	22,0	3,6	26,4	51,1
Alt. 2	14,6	-7,6	-23,6	-12,6	39,9	19,6	10,1	40,3	64,0
Alt. 3	12,3	5,3	-13,8	-0,9	21,7	11,5	1,6	37,7	51,5
Alt. 4	2,5	-22,8	-10,8	-14,4	21,6	10,5	2,0	-11,2	-0,5
Nordland	157	-37	-261	29	371	37	45	341	602
Hele landet	5 112	5 590	-1 127	4 180	8 119	349	988	23 210	24 337

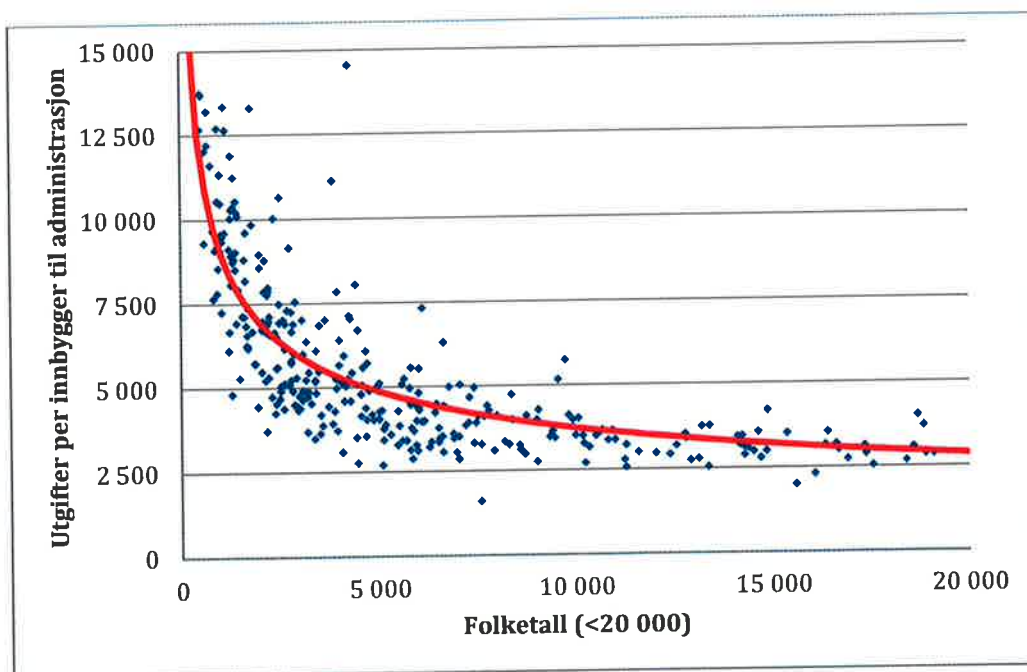
Mer- og mindreutgiftene vil gjenspeiles gjennom økt rammetilskudd, og vil slik sett gi en indikasjon på hvilke økonomiske rammebetingelser en kommune vil ha for å håndtere befolkningsvekst, tilpasninger av tjenestetilbudet og merkostnader knyttet til dette.

## 5.9 Mulige effektiviseringsgevinster ved sammenslåing

### 5.9.1 Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon

Det er klart at en kommunesammenslåing også kan gi grunnlag for å hente ut stordriftsfordeler gjennom mer effektiv administrasjon og tjenesteproduksjon. Erfaringene fra tidligere kommunesammenslåinger viser at det er størst effektiviseringspotensiale 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.





Figur 24 Sammenhengen mellom administrasjonsutgifter og innbyggertall 2012. Kilde: KOSTRA

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. Når man nærmer seg kommune-størrelser på 15-20 000 tusen innbyggere, ser vi at stordriftsfordelene knyttet til administrasjon i stor grad er realisert.

Vi har ikke foretatt noen detaljert vurdering av effektiviseringspotensialet innen administrasjon, 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 2012. 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
- 130 – Administrasjonslokaler

### 5.9.2 Alternativ 1

Tabell 36 viser administrasjonsutgiftene i dag og mulige innsparingsgevinst ved kommunesammenslåing for alternativ 1 (Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Vefsn, Grane, Hattfjelldal og Dønna).

Vefsn har i dag lavest administrasjonskostnader av de sju kommunene (3 624 kr per innbygger i 2012). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgif-





tene, vil gevinsten kunne bli om lag 51,2 mill kr sammenlignet mot summen for dagens sju kommuner. Innsparingspotensialet for den nye kommunen i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til om lag 37,2 mill kr årlig.

Vi sammenligner også alternativ 1 med kommuner med tilsvarende innbyggertall i landsdelen. Innsparingspotensialet i forhold til hva Bodø, Rana og Harstad bruker på administrasjon er på mellom 34,8 og 55,2 mill kr.

Tabell 36 Administrasjonsutgifter 2012 og mulig innsparingspotensial. Alternativ 1. Kilde: KOSTRA/beregninger ved Telemarksforskning

	Innbyggere (1.1.2013)	Netto driftsutgifter pr innb. 2012	Netto driftsutgifter 1000 2012-kr
Herøy	1 759	6 856	12 060
Alstahaug	7 361	5 056	37 217
Leirfjord	2 144	6 323	13 557
Vefsn	13 252	3 624	48 025
Grane	1 459	10 210	14 896
Hattfjelldal	1 471	10 532	15 493
Dønna	1 431	10 223	14 629
<b>Sum</b>	<b>28 877</b>	<b>5 398</b>	<b>155 877</b>
<i>Landsgjennomsnittet</i>	<i>11 800</i>	<i>4 109</i>	-
<i>Bodø</i>	<i>49 203</i>	<i>4 194</i>	-
<i>Rana</i>	<i>25 752</i>	<i>3 511</i>	-
<i>Harstad</i>	<i>23 837</i>	<i>3 486</i>	-
<b>Årlig gevinst/innsparing ved nivå som Vefsn</b>			<b>51 227</b>
<b>Årlig gevinst/innsparing ved nivå som landsgjennomsnittet</b>			<b>37 221</b>
<b>Årlig gevinst/innsparing ved nivå som Bodø</b>			<b>34 767</b>
<b>Årlig gevinst/innsparing ved nivå som Rana</b>			<b>54 490</b>
<b>Årlig gevinst/innsparing ved nivå som Harstad</b>			<b>55 212</b>

I tillegg til administrasjon, vil kommunen kunne hente ut effektiviseringsgevinster ved å harmonisere tjenestetilbudet. Dette er omtalt nærmere i avsnitt 5.9.7.

### 5.9.3 Alternativ 2

Tabell 37 viser administrasjonsutgiftene i dag og mulige innsparingsgevinst ved kommunesammenslåing for alternativ 2 (Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Vefsn og Dønna).

Vefsn har i dag lavest administrasjonskostnader av de fem kommunene (3 624 kr per innbygger i 2012). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 31,5 mill kr sammenlignet mot summen for dagens fem kommuner. Innsparingspotensialet for den nye kommunen i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til om lag 18,9 mill kr årlig.



Vi sammenligner også alternativ 2 med kommuner med tilsvarende innbyggertall i landsdelen. Innsparingspotensialet i forhold til hva Rana og Harstad bruker på administrasjon er på mellom 34,4 og 35,0 mill kr.

Tabell 37 Administrasjonsutgifter 2012 og mulig innsparingspotensial. Alternativ 2. Kilde: KOSTRA/beregninger ved Telemarksforsking.

	Innbyggere (1.1.2013)	Netto driftsutgifter pr innb. 2012	Netto driftsutgifter 1000 2012-kr
Herøy	1 759	6 856	12 060
Alstahaug	7 361	5 056	37 217
Leirfjord	2 144	6 323	13 557
Vefsn	13 252	3 624	48 025
Dønna	1 431	10 223	14 629
<b>Sum</b>	<b>25 947</b>	<b>4 836</b>	<b>125 488</b>
<i>Landsgjennomsnittet</i>	<i>11 800</i>	<i>4 109</i>	-
<i>Rana</i>	<i>25 752</i>	<i>3 511</i>	-
<i>Harstad</i>	<i>23 837</i>	<i>3 486</i>	-
<b>Årlig gevinst/innsparing ved nivå som Vefsn</b>			<b>31 456</b>
<b>Årlig gevinst/innsparing ved nivå som landsgjennomsnittet</b>			<b>18 872</b>
<b>Årlig gevinst/innsparing ved nivå som Rana</b>			<b>34 388</b>
<b>Årlig gevinst/innsparing ved nivå som Harstad</b>			<b>35 037</b>

I tillegg til administrasjon, vil kommunen kunne hente ut effektiviseringsgevinster ved å harmonisere tjenestetilbudet. Dette er omtalt nærmere i avsnitt 5.9.7.

### 5.9.4 Alternativ 3

Tabell 38 viser administrasjonsutgiftene i dag og mulige innsparingsgevinst ved kommunesammenslåing for alternativ 3 (Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Dønna).

Alstahaug har i dag lavest administrasjonskostnader av de fire kommunene (5 056 kr per innbygger i 2012). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 13,3 mill kr sammenlignet mot summen for dagens fire kommuner. Innsparingspotensialet for den nye kommunen i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til om lag 25,3 mill kr årlig.

Vi sammenligner også alternativ 3 med kommuner med tilsvarende innbyggertall i landsdelen. Innsparingspotensialet i forhold til hva Vestvågøy og Vefsn bruker på administrasjon er på mellom 30,1 og 31,5 mill kr.



Tabell 38 Administrasjonsutgifter 2012 og mulig innsparingspotensial. Alternativ 3. Kilde: KOSTRA/beregninger ved Telemarkforskning.

	Innbyggere (1.1.2013)	Netto driftsutgifter pr innb. 2012	Netto driftsutgifter 1000 2012-kr
Herøy	1 759	6 856	12 060
Alstahaug	7 361	5 056	37 217
Leirfjord	2 144	6 323	13 557
Dønna	1 431	10 223	14 629
<b>Sum</b>	<b>12 695</b>	<b>6 102</b>	<b>77 463</b>
<i>Landsgjennomsnittet</i>	<i>11 800</i>	<i>4 109</i>	-
<i>Vefsn</i>	<i>13 252</i>	<i>3 624</i>	-
<i>Vestvågøy</i>	<i>10 870</i>	<i>3 728</i>	-
Årlig gevinst/innsparing ved nivå som Alstahaug			13 277
Årlig gevinst/innsparing ved nivå som landsgjennomsnittet			25 299
Årlig gevinst/innsparing ved nivå som Vefsn			31 456
Årlig gevinst/innsparing ved nivå som Vestvågøy			30 136

I tillegg til administrasjon, vil kommunen kunne hente ut effektiviseringsgevinster ved å harmonisere tjenestetilbudet. Dette er omtalt nærmere i avsnitt 5.9.7.

### 5.9.5 Alternativ 4

Tabell 39 viser administrasjonsutgiftene i dag og mulige innsparingsgevinst ved kommunesammenslåing for alternativ 4 (Vefsn, Grane og Hattfjelldal).

Vefsn har i dag lavest administrasjonskostnader av de tre kommunene (3 624 kr per innbygger i 2012). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 19,8 mill kr sammenlignet mot summen for dagens tre kommuner. Innsparingspotensialet for den nye kommunen i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til om lag 11,9 mill kr årlig.

Vi sammenligner også alternativ 4 med kommuner med tilsvarende innbyggertall i landsdelen. Innsparingspotensialet i forhold til hva Narvik og Rana bruker på administrasjon er på mellom 10,8 og 21,6 mill kr.



Tabell 39 Administrasjonsutgifter 2012 og mulig innsparingspotensial. Alternativ 4. Kilde: KOSTRA/beregninger ved Telemarksforsking.

	Innbyggere (1.1.2013)	Netto driftsutgifter pr innb. 2012	Netto driftsutgifter 1000 2012-kr
Vefsn	13 252	3 624	48 025
Grane	1 459	10 210	14 896
Hattfjelldal	1 471	10 532	15 493
<b>Sum</b>	<b>16 182</b>	<b>4 846</b>	<b>78 414</b>
<i>Landsgjennomsnittet</i>	<i>11 800</i>	<i>4 109</i>	-
<i>Narvik</i>	<i>18 509</i>	<i>4 178</i>	-
<i>Rana</i>	<i>25 752</i>	<i>3 511</i>	-
Årlig gevinst/innsparing ved nivå som Vefsn			19 771
Årlig gevinst/innsparing ved nivå som landsgjennomsnittet			11 922
Årlig gevinst/innsparing ved nivå som Narvik			10 806
Årlig gevinst/innsparing ved nivå som Rana			21 599

I tillegg til administrasjon, vil kommunen kunne hente ut effektiviseringsgevinster ved å harmonisere tjenestetilbudet. Dette er omtalt nærmere i avsnitt 5.9.7.

### 5.9.6 Oppsummering av mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon

Tabell 40 oppsummerer effektberegningene av mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon for de fire sammenslåingsalternativene.

For alternativ 1 (alle sju) viser beregningene et mulig innsparingspotensial i forhold til nivået for kommunen med lavest nivå på administrasjonsutgiftene i dag (Vefsn) på om lag 51 mill kr per år. I forhold til landsgjennomsnittet er det beregnet et mulig innsparingspotensial på om lag 37 mill kr pr år. Innsparingspotensialet i forhold til hva kommuner som Bodø, Rana og Harstad bruker på administrasjon, er på mellom 35 og 55 mill kr.

Tabell 40 Mulig innsparingspotensial på administrasjon. Mill 2012-kr. Alternativ 1-4. Kilde: KOSTRA/beregninger ved Telemarksforsking.

	Laveste nivå i dag	Landsgjennomsnittet	Sammenlignbare kommuner
Alternativ 1	51,3	37,2	34,8-55,2
Alternativ 2	31,5	18,9	34,4-35,0
Alternativ 3	13,3	25,3	30,1-31,5
Alternativ 4	19,8	11,9	10,8-21,6





## 5.9.7 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 siste 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.

Under er vist netto driftsutgifter på ulike tjenesteområder i dag og mulig innsparingspotensiale dersom utgiftene per innbygger legges på det som er dagens nivå for landsgjennomsnittet.

Kommunene i Helgeland har generelt høyere utgifter på de fleste tjenesteområdene i forhold til gjennomsnittskommunen. Bare Alstahaug har et lavere samlet utgiftsnivå enn gjennomsnittskommunen. På pleie og omsorg har Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Grane lavere utgifter per innbygger over 67 år enn landsgjennomsnittet.

Tabell 41 Netto driftsutgifter per innbygger på utvalgte tjenesteområder, 2012. Kilde: KOSTRA.

	Herøy	Alstahaug	Leirfjord	Vefsn	Grane	Hattfjelldal	Dønna	Nordland	Hele landet
Barnehage (1-5 år)	98 670	115 384	93 689	114 459	155 623	95 368	123 292	113 941	115 459
Grunnskole (6-15 år)	112 356	106 079	145 659	104 436	132 561	135 401	125 800	107 957	97 429
Barnevern 0-17 år	10 249	13 127	15 984	8 581	5 133	4 916	14 916	7 921	6 858
Sosialtjeneste (20-66 år)	1 256	4 742	3 692	3 136	1 370	2 985	2 745	3 269	3 013
Pleie og omsorg (67 år +)	107 728	73 886	105 439	116 036	102 990	139 110	136 548	116 920	112 130
Kommunehelse	2 817	2 723	3 987	2 084	2 480	2 764	3 071	2 690	2 044
Brann/ulykkesvern	805	758	539	822	1 291	1 012	973	806	641
Fysisk planlegging	632	194	1 391	597	1 620	804	699	520	549
Samferdsel	662	867	2 130	1 904	2 800	5 068	2 154	1 389	764
Kirke	761	626	775	573	1 025	990	943	674	509
Kultur	1 555	1 596	2 365	2 203	855	4 033	1 128	1 873	1 874

I vurderingen av det samlede utgiftsnivået for alle tjenesteområdene har vi tatt høyde for kommunenes samlede utgiftsbehov og nivå på korrigerede frie inntekter – for på den måten å gi et fullstendig bilde av om kommunen ligger høyere eller lavere på samlet ressursbruk enn hva det reelle inntektsnivået (og 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. Be-



regningene er mer en illustrasjon på hvordan kommunen faktisk har tilpasset seg et forbruksnivå på de aktuelle tjenesteområdene i sum - sammenlignet med hva utgiftsbehovet (ifølge kriteriene i inntektssystemet) og de reelle, frie inntektene ideelt sett skulle tilsi. Dessuten skal det nevnes at frie inntekter ikke omfatter for eksempel utbytteinntekter og annen finansavkastning, og at kriteriene i inntektssystemet ikke inkluderer alle tjenesteområder.

Dersom netto driftsutgifter for disse tjenesteområdene blir harmonisert ned til nivå for gjennomsnittskommunen, vil kommunene samlet sett ha et effektiviseringspotensiale på 110,8 mill kr. Etter justering for utgiftsbehov og nivå på korrigerede frie inntekter, viser beregningen et samlet innsparingspotensiale på om lag 37,3 mill kr. I kr og øre er grunnskole den sektoren der det samlet sett blir beregnet høyest merforbruk i forhold til landsgjennomsnittet. På samferdsel, barnevern og kommunehelse blir det også beregnet et relativt høyt merforbruk i forhold til landsgjennomsnittet. På pleie og omsorg og barnehage er det beregnet mindreforbruk i forhold til landsgjennomsnittet.

Tabell 42 Innsparingspotensiale i 1 000 kr på utvalgte tjenesteområder i forhold til landsgjennomsnittet. Kilde: KOSTRA/beregninger ved Telemarksforsking.

	Herøy	Alstahaug	Leirfjord	Vefsn	Grane	Hattfjelldal	Dønna	Sum (alt 1)
Barnhage (1-5 år)	-1 578	-29	-2 656	-706	2 450	-1 527	564	-3 482
Grunnskole (6-15 år)	2 642	8 010	10 466	10 861	6 570	6 911	5 532	50 992
Barnevern (0-17 år)	1 143	10 118	4 070	4 809	-505	-598	2 603	21 639
Sosialtjeneste (20-66 år)	-1 861	7 722	887	969	-1 367	-24	-221	6 106
Pleie og omsorg (67 år +)	-1 373	-40 577	-2 302	8 578	-2 669	7 824	6 324	-24 195
Kommunehelse	1 360	4 998	4 166	530	636	1 059	1 470	14 219
Brann/ulykkesvern	288	861	-219	2 399	948	546	475	5 299
Fysisk planlegging	146	-2 613	1 805	636	1 563	375	215	2 127
Samferdsel	-179	758	2 929	15 107	2 971	6 331	1 989	29 906
Kirke	443	861	570	848	753	708	621	4 804
Kultur	-561	-2 046	1 053	4 360	-1 487	3 176	-1 068	3 427
<b>Sum</b>	<b>470</b>	<b>-11 936</b>	<b>20 769</b>	<b>48 391</b>	<b>9 862</b>	<b>24 781</b>	<b>18 505</b>	<b>110 841</b>
Behovsjust. (-)	57	174	3 336	1 461	1 959	5 586	5 571	18 144
Inntektsjust. (-)	8 180	0	2 991	18 488	10 177	8 893	6 655	55 384
<b>Sum justert</b>	<b>-7 767</b>	<b>-12 110</b>	<b>14 442</b>	<b>28 441</b>	<b>-2 274</b>	<b>10 302</b>	<b>6 279</b>	<b>37 313</b>

Tabell 43 under oppsummerer effektberegningene for de fire sammenslåingsalternativene. Etter justering for utgiftsbehov (kostnadsindeks) og nivå på korrigerede frie inntekter er det beregnet et samlet innsparingspotensiale for alternativ 1, 2, 3 og 4 på hhv. om lag 37 mill kr, 29 mill kr, 1 mill kr og 36 mill kr.



Tabell 43 Innsparingspotensiale i 1000 kr på utvalgte tjenesteområder i forhold til landsgjennomsnittet. Alternativ 1-4. Kilde: KOSTRA/beregninger ved Telemarksforskning.

	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3	Alt. 4
Barnehage (1-5 år)	-3 482	-4 405	-3 699	217
Grunnskole (6-15 år)	50 992	37 511	26 650	24 341
Barnevern 0-17 år	21 639	22 743	17 934	3 705
Sosialtjeneste (20-66 år)	6 106	7 496	6 527	-421
Pleie og omsorg (67 år +)	-24 195	-29 350	-37 928	13 733
Kommunehelse	14 219	12 523	11 993	2 225
Brann/ulykkesvern	5 299	3 805	1 406	3 893
Fysisk planlegging	2 127	189	-447	2 574
Samferdsel	29 906	20 604	5 497	24 409
Kirke	4 804	3 344	2 496	2 309
Kultur	3 427	1 738	-2 622	6 049
<b>Sum</b>	<b>110 841</b>	<b>76 198</b>	<b>27 807</b>	<b>83 034</b>
Behovsjust. (-)	18 144	10 599	9 138	9 006
Inntektsjust. (-)	55 384	36 314	17 826	37 558
<b>Sum justert</b>	<b>37 313</b>	<b>29 285</b>	<b>844</b>	<b>36 469</b>

NB

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. Det finnes selvsagt også andre alternativ med tanke på innsparinger, for eksempel knyttet til innkjøpsamarbeid og interkommunale samarbeid. Disse alternativene er ikke omtalt nærmere her.

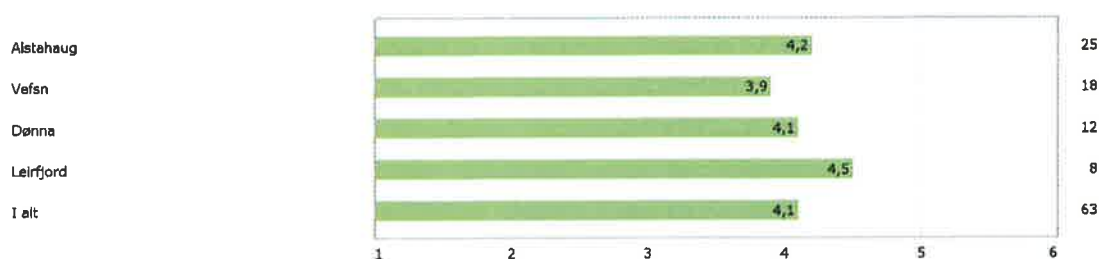
I forhold til tjenesteproduksjon vil ikke direkte økonomiske innsparinger være blant de viktigste effektene av en sammenslåing. De største gevinstene knyttet til en sammenslåing må være muligheter for større fagmiljøer og bedre og mer fleksibel utnyttelse av de ressurser som kommunene samlet sett har. Større og sterkere fagmiljøer vil være viktig som grunnlag for å kunne håndtere de framtidige utfordringene som kommunene står overfor, på god måte.



# 6. Resultater fra spørreundersøkelse og intervjuer

## 6.1 Økonomi

Som vi har sett fra gjennomgangen i økonomikapitlet, viser den overordnede analysen at ingen av kommunene er spesielt presset på økonomi, i forhold til mange andre av landets kommuner. Spørreundersøkelsen viser likevel at det er et flertall som mener at den økonomiske situasjonen i kommunen gjør det vanskelig å oppnå ønsket kvalitet på tjenestene (jf. Figur 25). Gjennom intervjuene i kommunene blir det pekt på flere konkrete økonomiske utfordringer i kommunene.



Figur 25 Den økonomiske situasjonen i kommunen gjør det vanskelig å oppnå ønsket kvalitet på tjenestene. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt.

**Alstahaug** har økonomisk sett levert positive resultat de senere årene, men det pekes på at kommune har utfordringer som vil gjøre seg gjeldende på sikt. Det pågår for tiden store byggeprosjekter og investeringer. Det er bl.a. tatt opp lån til investeringer knyttet til forsyningsbasen, det bygges nytt kultur- og badeland og det skal bygges nytt sykehjem. Den kommunale gjelda er således sterkt økende. Det er også behov for investeringer knyttet til vedlikehold av kommunale bygg. Samlet sett tilsier den økonomiske situasjonen at det er behov for å omstille driften for å kunne håndtere økte drifts- og kapitalkostnader i framtida. Kommunen har bl.a. en desentralisert og kostnadskrevende skolestruktur. Stadig økende gjeld gjør også kommunen sårbar for renteøkninger.

**Dønna** opplever også en stram økonomi. Dette har dels sammenheng med en nedadgående folketallstrend, noe som resulterer i mindre økonomiske overføringer. At man hele tiden må redusere på utgiftene oppleves som tøft, og bidrar til en utarming av den kommunale organisasjonen. I den forbindelse blir det gitt uttrykk for at dersom småkommunetilskuddet skulle bli fjernet, at kommuner med høy skatteinngang skal får beholde mer og at en større andel av kaka skal gå til vekstkommuner, da vil det blir vanskelig for Dønna. Dønna har også høy lånegjeld, bl.a. fordi man har stryket og bygd ut eldreomsorgen. Kommunen har også bygget Dønnahallen, som er en flerbukshall som gir et bredt kultur- og fritidstilbud til innbyggerne. Kommunen har bygd ny skole i et forsøk på få et bedre og mer effektivt skoletilbud, men det resulterte i at man i stedet har fått to Montessori-skoler. For kommunen har dette således ikke gitt noen økonomisk gevinst. Kommunen har også fått økte kostnader knyttet til noe dyre barnevernstiltak de senere årene. I og med at kommunen er liten, merkes slike utgifter godt. Fordi gjelda har økt, blir det også gitt uttrykk for at eventuelle økninger i rentenivået kan bli krevende å håndtere.





I gjennomgangen av økonomien i kap. 5.1, var det **Leirfjord** som framsto som mest presset på kommunal økonomi. Resultatene fra spørreundersøkelsen tyder også på det (jf. Figur 25). I forbindelse med intervjuene omtales også økonomien som veldig anstrengt med høy lånegjeld og etterslep på pensjon. Kommunen har bl.a. rustet opp skoler og rådhus og bygd ny flerbrukshall. Store investeringer har ført økt gjeldsbelastning og økt sårbarhet med tanke på renteøkninger. Kommunen er nå i en prosess hvor man skal gjøre tilpasninger på driftssiden for å få utgiftene innenfor de rammer man har til rådighet. Foreløpig har man ikke klarlagt hvordan dette skal gjøres.

For **Vefsn**, som er den største kommunen, er inntrykket at man har hatt god økonomistyring over tid. De senere årene er det investert en del penger knyttet til bygging og renovering av skoler, svømmehall, idrettsanlegg og offentlige bygg. Det meldes også om behov for renovering av kommunale boliger og utbedring av kommunale veier. Demografiske endringer har ført til dreining av rammetilskuddet fra oppvekst til omsorg. I den forbindelse er det en utfordring å redusere utgiftene på oppvekst samtidig som omsorgssektoren må styrkes. Færre elever betyr at tilskuddene reduseres, men det er ikke lett å ta de strukturelle grepene som er nødvendig for å redusere kostnadene.

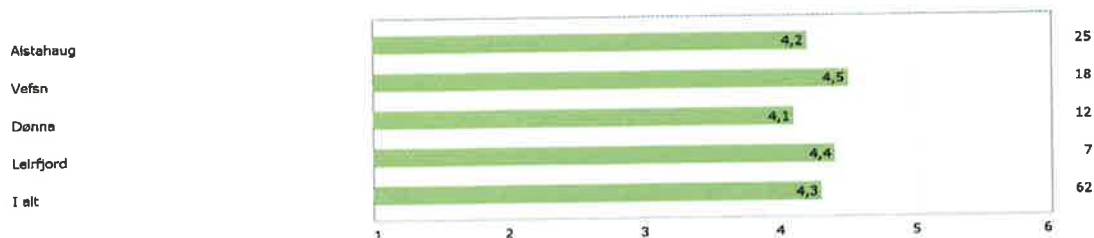
**Grane**, som er liten kommune, er økonomisk sårbar i forhold til endringer i befolkningssammensetningen. Inntektene oppleves som uforutsigbare, og svingninger fra år til år gjør at det kan være vanskelig å planlegge aktivitetsnivået. Når inntektene blir lavere enn forventet, må det skjæres ned på aktiviteter som kommunen gjerne skulle hatt fokus på. Grane har liten gjeld pr. innbygger, har hatt en nøktern drift og forsøkt å finansiere utbyggingstiltak med oppsparte midler.

Samlet sett er det flere av kommunene som står foran utfordringer knyttet til høy gjeld som følge av store investeringer. Etterslep på pensjon og potensielle renteøkninger kan bli krevende. Den viktigste årsaken synes å være at kommunene ønsker å utvikle tjenester og tilbud som ikke er lovplagte. I enkelte av kommunene har man startet prosessene med økonomiplanarbeidet på et tidligere tidspunkt for å sikre bedre politisk forankring og planlegging i forhold til økonomi. Nedskjæringsprosesser kan være krevende – «det er vanskelig gi slipp på et gode man allerede har».

## 6.2 Kvaliteten på tjenestetilbudet

### 6.2.1 Tilbakemeldinger fra kommunene

Spørreundersøkelsen tyder på at tjenestetilbudet oppleves rimelig bra i alle kommunene, men at kommunene opplever utfordringer med å rekruttere kompetent arbeidskraft, og at små og sårbare fagmiljøer er en utfordring, spesielt for de minste kommunene. (jf. Figur 26-Figur 28).

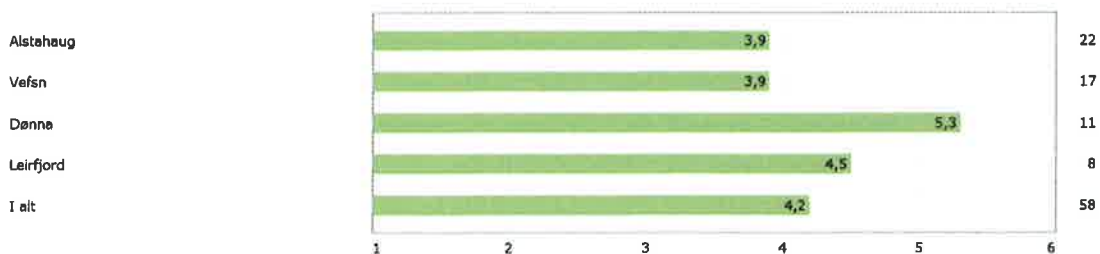


Figur 26 Kvaliteten på tjenestetilbudet er svært bra. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt.



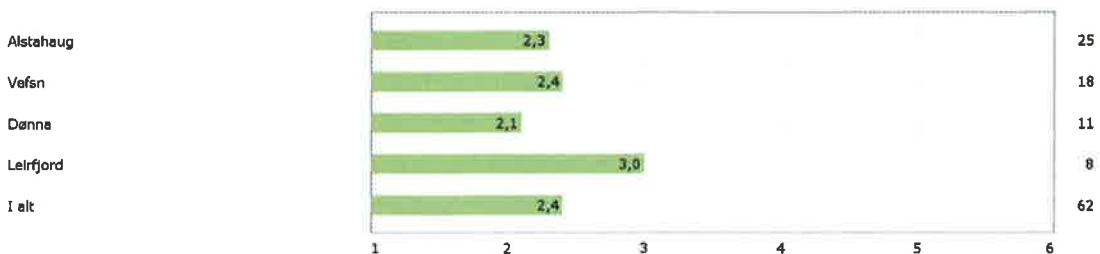


Figur 27 Det er ingen utfordringer når det gjelder å rekruttere kompetent arbeidskraft. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt.



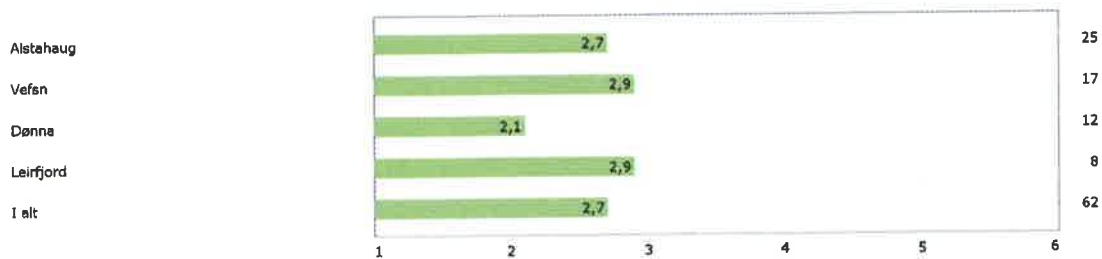
Figur 28 Små og sårbare fagmiljøer er en utfordring. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt.

Tilbakemeldingene gjennom spørreundersøkelsen viser videre at kommunene har utfordringer med å håndtere stadig økende krav til de kommunale tjenestene (jf. Figur 29). Den nye regjeringen har sagt at den ønsker å tilføre flere regionale og statlige oppgaver til kommunalt nivå. Alle kommunene uttrykker i større eller mindre grad skepsis til om man står godt rustet til å håndtere nye oppgaver og framtidige utfordringer (jf. Figur 30). Det er i Dønna man opplever de største utfordringene i så måte.



Figur 29 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 30 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 framtidige utfordringer. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt.

I forbindelse med spørreundersøkelsen, ble det også stilt et åpent spørsmål om hvilke tjenesteområder som er mest krevende for kommunen, og hva de største utfordringene er. Vi vil her forsøke å summere opp disse innspillene, og samtidig trekke inn synspunkter som har kommet inn gjennom intervjuene.

I **Alstahaug**, som er den største blant HALD-kommunene, er det et klart flertall som trekker fram utfordringer knyttet til helsesektoren. Videre følger oppvekst og pleie- og omsorgssektoren. Det blir også vist til utfordringer knyttet til kultur, sosial og teknisk. Konkrete utfordringer som trekkes fram, går blant annet på samhandlingsreformen, tilbud knyttet psykisk utviklingshemmede, psykiatri, demensomsorg og rus. Det nevnes også at et økende antall eldre gir økte utfordringer innen helse og pleie og omsorg, at det er mangel på bygningskapasitet. Det er også utfordringer knyttet til å få et godt tjenestetilbud til psykisk utviklingshemmede. Det er vanskeligheter med å rekruttere personell som kan jobbe med utviklingshemmede brukere som ikke bor i "felles boliger" der flere er på jobb.

Respondentene viser videre til at det er krevende å få til utvikling av et godt skoletilbud som følge en desentralisert og ressurskrevende skolestruktur. Innen kultursektoren etterlyses administrative ressurser som kan jobbe langsiktig i forhold til utvikling av idrettstilbudet. Det oppleves også at det stilles stadig økende krav fra brukerne, noe som igjen stiller økt krav til kompetanse. Noen trekker også fram et etterslep på vedlikehold av kommunale veier.

Intervjuene bekrefter at det er visse utfordringer knyttet til rekruttering innenfor ingeniørfagene og innenfor helse, spesielt knyttet til samhandlingsreformen. Det er foreløpig uklart hvordan tilbudet om øyeblikkelig hjelp skal etableres fra 1.1.2016. Kommunen har også mangel på sykehjemsplasser og kjøper for tiden noen plasser av Dønna kommune. Bygging av nytt sykehjem er under planlegging.

Etter at oljebasen ble etablert er erfaringene at kravene til å kunne opptre på en profesjonell måte har økt. Det stilles store krav til tekniske tjenester og høy kompetanse på mange områder. Selskapene som er engasjert i området krever at kommunen har gode rutiner og systemer på plass, noe man tidligere har ikke har vært gode nok på. Saksbehandlingstiden på byggesaker er lang. Her er det behov for etablering av gode og solide fagmiljøer. I 2008 startet prosessen med å lage en sentrumsplan. Kommunen var ikke godt nok rustet for å kjøre en slik prosess, noe som resulterte i at arbeidet tok fire år. Samtidig måtte man håndtere store utbyggingsprosesser. Enkelte hevder således at denne utbyggingsprosessen la grunnlag for hvordan sentrumsplanen skulle bli. Det ideelle hadde vært at sentrumsplanen la føringene.



Kommunen har ca. 1000 elver fordelt på 7 skoler med relativt korte avstander mellom. Det kostbart å opprettholde en finmasket skolestruktur, noe som også går ut over ressursene som kan brukes til undervisning. Gitt de økonomiske utfordringer som kommunen står overfor i tiden som kommer, vil det etter respondentenes oppfatning høyst sannsynlig være behov for å foreta endringer av skolestrukturen. Behovet for slike endringer vil være uavhengig av diskusjonen om kommunestruktur.

I forhold til skole trekkes det også fram som en utfordring at man begynner å ha vanskeligheter med å få inn kompetente lærere i visse stillinger, bl.a. språk. Mange små enheter er også her en utfordring i den forbindelse. Det kommer økte krav til fagspesifikk kompetanse på ungdomstrinnet, og det er også behov for større enheter for å møte disse utfordringene.

Fra **Leirfjord** er tilbakemeldingene gjennom spørreundersøkelsen at de mest krevende tjenesteområdene er helse, pleie og omsorg og oppvekst. Innenfor pleie og omsorg er det mangel på vikarer og kompetanse som trekkes fram. Innenfor helse pekes det på lav fastlegedekning og lav bemanning innen fysioterapi. Innen oppvekst gis det også uttrykk for mangel på fagkompetanse inne barnehagesektoren. Det vises til at rekrutteringsutfordringene sannsynligvis vil øke i tiden som kommer. Man står overfor et generasjonsskifte blant mange ansatte i kommunen, noe som ytterligere vil øke utfordringene med å skaffe til veie riktig fagkompetanse.

Respondentene mener at tjenestene i dag er rimelig gode innen både helse, pleie og omsorg, skole og tekniske tjenester. Når det gjelder saksbehandling knyttet til tekniske tjenester, er saksbehandlingstiden kort - faktisk den nest raskeste blant kommunene i Nordland. I forhold til samhandlingsreformen har kommunen gjort tilpasninger på sykehjemmet for å ta imot utskrivningsklare pasienter. Kommunen samarbeider med Alstahaug om legevakt. Kommunen har to oppvekstsentre i tillegg til Leirfjord barne- og ungdomsskole. For noen år siden hadde kommunen 10 grendeskoler. I og med at elevtallet og inntektene har gått ned, har man nå redusert tallet til tre skoler, dvs. en sentralskole og to grendeskoler. Sentralskolen er også ungdomsskole. Pga. av presset økonomi har det også vært diskusjoner om å legge ned de to grendeskolene.

Selv om tjenestetilbudet oppfattes som rimelig bra i dag, pekes det også gjennom intervjuene på framtidig utfordringer knyttet til rekruttering. Det har vært vanskeligheter med å få tak i kommunelege og arealplanlegger. Kommunen mangler ruskonsulent. Behov for økonomiske innsparinger i årene som kommer, kan bidra til at blir behov for nedskjæringer som får konsekvenser for tjenestetilbudet. Det er behov for flere sykepleiere, men det er ikke opprettet stillinger. Mange lærere vil gå av med pensjon om ikke så lenge, noe som vil være en utfordring på sikt. Det er behov for nyutdannede med «fersk» kompetanse. Økende krav til fagspesifikk kompetanse i ungdomsskolen oppleves også som en utfordring.

Et annet moment som trekkes fram gjennom intervjuene, er at kommunen vil ha behov for å utvide vannforsyningen. Her kan det være behov for å se nærmere på løsninger i samarbeid med nabokommunene. Slike tjenester drives til selvkost, og jo flere det er å dele regningen på, jo billigere blir det for innbyggerne.

På **Dønna**, som er den minste av HALD-kommunene, blir det gjennom spørreundersøkelsen trukket fram utfordringer på flere områder, bl.a. rehabilitering, rusbehandling og psykisk helse. Mangel på kapasitet og kompetanse gjør at det er krevende å utvikle et tilfredsstillende tilbud. Kommunen er for liten til å etablere et eget opplegg med øyeblikkelig hjelp fra 2016. Det vises til at svekket økonomi og vanskeligheter med rekruttering av kompetent arbeidskraft bidrar til at bemanningen ikke står i forhold til de oppgavene og den kvaliteten som skisseres i nasjonale retningslinjer. Innenfor teknisk sektor er det mangel på kapasitet til arealplanlegging samt ajourfø-





ring og endringer i kart/matrikkel, eiendomsskatt og kommunale avgifter. Innenfor skole er det krevende å opprettholde tilstrekkelig tetthet med pedagoger. Konkret vises det til at tidligere delingstimer er inndratt, og at dette har gitt dårligere oppfølging av enkeltelever i bl.a. matematikk og naturfag. Mangel på delingstimer vanskeliggjør også praktisk undervisning med elevforsøk, noe som presser arbeidsmetodene over i mer teoretisk undervisning. En generell utfordring som trekkes fram, er at nedskjæringer innen alle sektorer har ført til harde prioriteringer, og fokus har dreid fra å legge vekt på å levere en kvalitativt best mulig tjeneste, til å forsøke å oppfylle lovpålagte oppgaver. I den forbindelse hevdes det også at det er underbemanning i den kommunale administrasjonen.

Tilbakemeldingene tyder på at det er Dønna som kanskje opplever de største utfordringene knyttet til opprettholdelse av et tjenestetilbud med den kompetanse og kvalitet som innbyggerne har krav på. Nedgang i folketallet gir mindre økonomiske overføringer og stadige behov for tiltak for å redusere utgiftene.

Gjennom intervjuene gis det uttrykk for at er bra kvalitet på eldreomsorgen, og det har vært en bevisst satsing på rekruttering av sykepleiere og etablering av fagmiljø. Dønna selger også sykehjemsplasser til Alstahaug. Håndteringen av samhandlingsreformen har så langt også gått bra, men etablering av øyeblikkelig hjelp fra 2016 oppleves som problematisk, og det er foreløpig uklart hvordan det skal gjøres i praksis.

Innenfor skolen har kommunen to Montessoriskoler, noe som påvirker kommunens tilgjengelige ressurser på oppvekstsiden og muligheter for å styre og utvikle skolesektoren.

Dønna samarbeider om barnevern med de andre HALD-kommunene, og hovedkontoret ligger i Leirfjord. Tjenesten fungerer bra, men kostnadene har gått opp. Store kostnadsøkninger i de senere årene kan ikke tilskrives barnevernsamarbeidet som sådan, men at dyre enkeltsaker har dukket opp. Kommunen har også utfordringer knyttet til stadige administrative nedskjæringer slik at den administrative kapasiteten blir begrenset. Intervjuene bekrefter også at det har vært kapasitetsutfordringer knyttet til tekniske tjenester, og det er lange saksbehandlingstider på byggesak og kartforretning. Kommunen har ingen ansatte med spesialansvar for kultur, og kulturarbeidet er overlatt til kulturlivet selv.

Gjennom intervjuene blir det også bekreftet at mangel på økonomisk armslag gjør det vanskelig å ansette folk. Man har imidlertid vært aktiv med å søke midler til etablering av prosjektstillinger, f.eks. en toårig folkehelsekoordinator. Slike stillinger er viktige for kommunen for å få tilført kapasitet og kompetanse for å gjennomføre ulike oppgaver, men de bidrar ikke til stabilitet i bemanningen, og rekruttering av fagfolk er en utfordring. Det er en utfordring å få til fagmiljøer som er store og attraktive nok for å få rekruttert den kompetansen man ønsker.

Ellers er det slik at innbyggerne på Dønna benytter seg av en del kulturtilbud og handelstilbud i Sandnessjøen. Her er det en utfordring at kommunikasjonsstilbudet er for dårlig. Det er behov for å komme seg fram og tilbake til Sandnessjøen raskere og oftere enn i dag.

I **Vefsn**, som den største kommunen, trekkes det også fram utfordringer på flere områder. Gjennom spørreundersøkelsen blir det gitt uttrykk for at det er noen krevende sider knyttet til den demografiske utviklingen. Kommunen opplever en økende andel eldre samtidig som barnetallet går ned. Dette innebærer behov for økt satsing på eldreomsorg og helse samtidig som det er utfordringer knyttet til å ta ned utgifter på oppvekstområdet. Det nevnes også at det er utfordringer knyttet til økonomi og kompetanse knyttet til tjenester mot unge funksjonshemmede, kronisk syke, alderdomssvekkede, demente og barnevern. I den forbindelse er det behov for å utvikle nye



måter å jobbe på. Gjennom spørreundersøkelsen er det også flere som nevner etterslep på vedlikehold av kommunale veier.

Utfordringene knyttet til rekruttering og kompetanse er ikke like påtrengende i Vefsn som i mange av de andre kommunene. Tilbakemeldingene gjennom intervjuene tyder på at Vefsn har noen fortrinn knyttet til plan- og utviklingsarbeid, og at kompetanse og tilbud innen pleie og omsorg er bra, bl.a. innen palliasjon. Her har sannsynligvis Vefsn en del ressurser og kompetanse som også kan komme de andre kommuner til gode ved en eventuell kommunesammenslåing. Kommunen har tatt nødvendige grep i forhold til samhandlingsreformen og samlet spesialiserte funksjoner knyttet til ett sykehjem som ligger vegg i vegg med sykehuset i Møsjoen. Sykehjemmet har akutt-plasser, korttidsavdeling, rehabilitering og somalisk lindrende enhet. Tilbudet innen pleie- og omsorg vurderes til å være bra, men man mangler noen sykehjems plasser.

Intervjuene bekrefter også at kommunen har noen utfordringer knyttet til skole. Uheldig aldersstruktur i befolkningen bidrar til færre elever i skolen, noe som videre fører til at kommunen får overført mindre penger fra staten. Selv om det blir færre elever, er det ikke like lett å etablere færre klasser. Kostnadene må da reduseres ved å ha færre lærere i klassen, noe som kan gå ut over kvaliteten på undervisningen. Kommunen har fem skoler med til sammen 1554 elever. Kommunen har to småskoler, Elsfjord og Husvika. Elsfjord har 24 elever og Husvika har tre. Det har vært diskusjoner om å legge ned Elsfjord skole. Husvika skole er vanskeligere å legge ned pga. at det blir for lang reisetid for elevene. De senere årene har det imidlertid vært en økning i fødselstallene, slik at det nå er knapphet på barnehageplasser, og det vurderes nå bygging av ny barnehage.

Når det gjelder rekruttering av kompetanse, har det vært visse utfordringer knyttet til tekniske tjenester og innen helse. Innenfor teknisk er det rekruttering av ingeniører som er mest krevende. Det har vært spesielt vanskelig å få tilsatt kommunelege. I den forbindelse er også erfaringene at kravene til faglighet og saksframstilling har endret seg, og det generelt sett er behov for mer og mer juridisk kompetanse sammenlignet med tidligere.

Bemanningen oppleves bra når det gjelder sykepleiere. Det har vært vanskelig å få rekruttert vernepleiere, men desentralisert utdanning i regi av Regional kompetansesenter RKK bidrar til å avbøte situasjonen. Det fryktes også at tilgangen på lærere kan bli vanskelig i fremtiden. Det er færre som tar lærerutdanning og det er færre søkere på stillingene enn tidligere.

I **Grane** har man så langt ikke merket utfordringer med rekruttering av lærere og sykepleiere, og man har god legedekning. Kommunen har bra sykehjemsdekning og har ledige plasser på sykehjemmet. Kommunen har vanskeligheter knyttet til rekruttering av ingeniører, og er sårbar på de tekniske tjenestene. Samhandlingsreformen er krevende med tanke på etablering av et tilbud for øyeblikkelig hjelp. Her har man forsøkt å se på muligheter for å etablere tilbud i samarbeid med Hattfjelldal, men opplever at befolkningsgrunnet blir for lite i en slik konstellasjon også. Grane har fra før felles legevakt med Hattfjelldal, men det blir for lite volum til å få på plass den spesialistkompetansen som er nødvendig. Kommunen ser i den forbindelse behov for å etablere et samarbeid med Vefsn på dette området. Grane har eget barnevern med to ansatte. Kommunen må således også karakteriseres som sårbar på det området. I Barnevernpanelets rapport (Barnevernpanelet 2011) gis det uttrykk for at barnevern er et fagfelt som krever særlig ivaretagelse av et sterkt fagmiljø. Panelet mener derfor at det bør etableres en veiledende norm for personalressurser i det kommunale barnevernet. Panelet foreslår at minimumsbemanningen for en tjeneste bør settes til fem fagårsverk og mener en slik bemanningsnorm forutsetter at langt flere kommuner inngår i interkommunalt samarbeid.

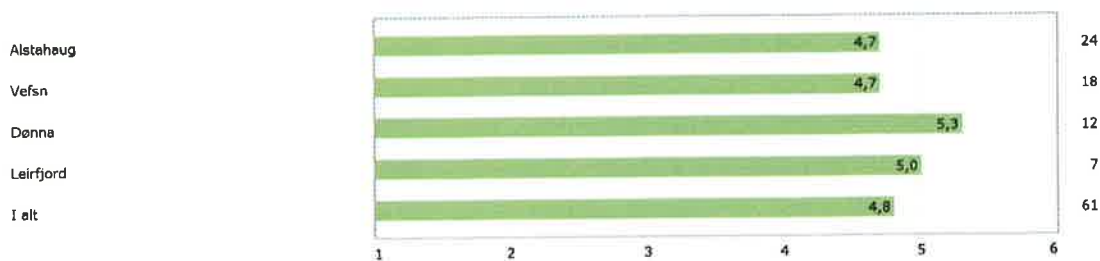


Grane har tidligere hatt dårlige resultater på nasjonale prøver innenfor skole. Kommunen har i den forbindelse deltatt i et skoleeierprosjekt i regi av utdanningsdirektoratet som har gitt positive resultater. På enkelte områder ligger nå resultatene over landsgjennomsnittet. Det har vært økt fokus på kompetanse og kvalitet i undervisningen og skolen er modernisert. Utgiftene til skole ligger høyt. Det er imidlertid en utfordring at omfanget av tiltak med involvering av PPT har økt. Å håndtere behovet for tilrettelagt undervisning kan være lettere på større skoler enn på små, hvor slike tiltak lett blir veldig ressurskrevende.

## 6.2.2 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 framtidig utvikling av tjenestetilbudet (jf. Figur 31-Figur 35). Her er det klart flertall som mener at en sammenslåing av kommuner på Helgeland vil ha positive effekter i forhold til å rekruttere arbeidskraft og 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 hente ut økonomiske effekter som følge av mer effektiv drift. Meningene er mer delte i forhold til hvorvidt tilgjengeligheten til de kommunale tjenestene vil bli styrket eller svekket.

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).

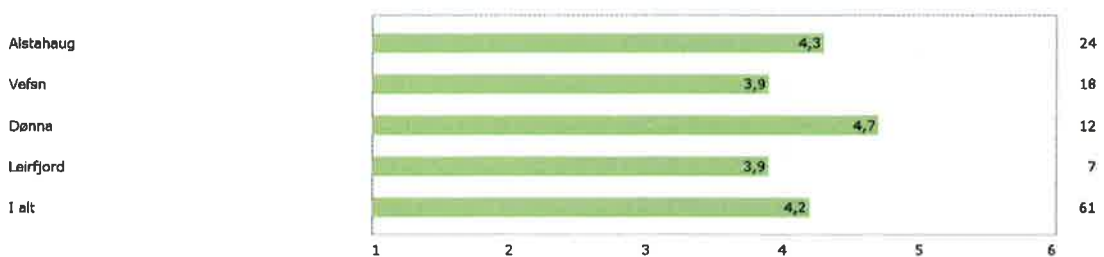


Figur 31 Vurdering av effekter av sammenslåing av kommuner på Helgeland i forhold til følgende mål: Sikre større og bedre fagmiljøer i kommunen. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.

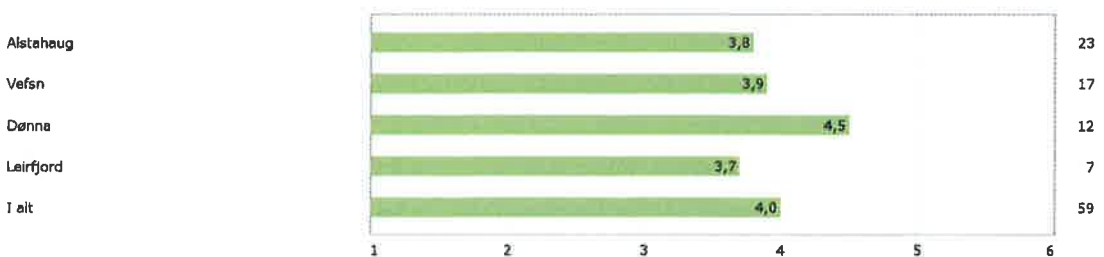




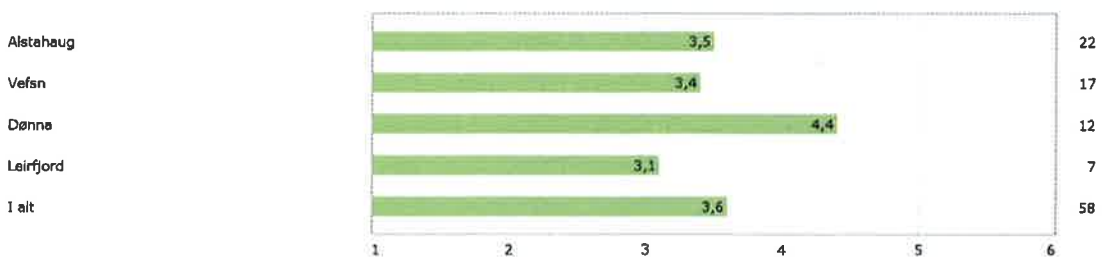
Figur 32 Vurdering av effekter av sammenslåing av kommuner på Helgeland i forhold til følgende mål: Gjøre det lettere å rekruttere arbeidskraft til kommunale stillinger. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.



Figur 33 Vurdering av effekter av sammenslåing av kommuner på Helgeland 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 34 Vurdering av effekter av sammenslåing av kommuner på Helgeland i forhold til følgende mål: Hente ut økonomiske gevinster som følge mer effektiv drift. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.



Figur 35 Vurdering av effekter av sammenslåing av kommuner på Helgeland i forhold til følgende mål: Sikre god tilgjengelighet til de kommunale tjenestene. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.





### 6.2.3 Samlet vurdering

Spørreundersøkelsen tyder på at kvaliteten på tjenestetilbudet i kommunene i dag er noenlunde bra, men rekruttering av kompetanse er krevende, og at det er problematisk med små og sårbare fagmiljøer. Kommunene har også visse utfordringer med å håndtere stadig økende krav til kommunene, og ingen av kommunene føler at de står godt rustet til å håndtere nye oppgaver og framtidige utfordringer.

Utfordringene varierer imidlertid mellom kommunene, og de er de minste kommunene har størst vanskeligheter med rekruttering og det å ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet på ulike tjenestområder. Det er spesialiserte funksjoner knyttet til samhandlingsformen, psykisk utviklingshemmede, psykiatri, demensomsorg, rus, rehabilitering og tekniske tjenester som trekkes fram som de mest krevende områdene. Flere kommuner peker også utfordringer innen oppvekstsektoren som følge av endringer i elevgrunnet og problemer med å ta ned kostnadene som følge av desentralisert skolestruktur. Innenfor oppvekstområdet vil man imidlertid, i større grad enn for spesialiserte tjenester, ha muligheter for å realisere stordriftsfordeler innenfor eksisterende kommunestruktur. Som vi har sett, har flere av kommunene behov for å redusere driftsbudsjettene i årene som kommer for å få utgiftene til å stå i forhold til de økonomiske rammene man har til rådighet. Dette tyder på at utfordringene knyttet til rekruttering og utvikling av sterke og robuste fagmiljøer i årene som kommer, ikke vil avta.

Et flertall av våre respondenter mener at en sammenslåing av kommuner på Helgeland vil ha positive effekter i forhold til å rekruttere arbeidskraft, sikre større og bedre fagmiljøer og hente ut økonomiske effektiviseringsgevinster. Meningene er mer delte i forhold til om en sammenslåing vil ha positive eller negative effekter på tilgjengeligheten.

Kommunene på Helgeland har lang tradisjon med interkommunalt samarbeid for å kunne gjennomføre oppgaver bedre og mer kostnadseffektivt enn det den enkelte kommune er i stand til på egen hånd. Interkommunalt samarbeid kan også ha både fordeler og ulemper, og vi skal i påfølgende avsnitt se nærmere på omfanget av interkommunalt samarbeid og utfordringer knyttet til dette.

## 6.3 Interkommunalt samarbeid

---

### 6.3.1 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.

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, et tall som sannsynligvis er noe høyere i dag. Samarbeidsordningene omfatter alle regionråd, interkommunale styrever, selskaper og formelle avtalebaserte ordninger.

Tabell 44 viser antall samarbeid per kommune for de kommunene som omfattes av denne utredningen. Tabellen viser at det er et noe høyere antall interkommunale samarbeid blant HALD-kommunene enn blant de tre andre kommunene. Dette gjelder spesielt tjenestesamarbeid på lavere nivå. HALD-kommunene har hatt et tett samarbeid over mange år, og har også felles IKT- og økonomifunksjoner. Det er ellers samarbeid om barnevern, PPT, kompetanseutvikling (RKK), krisesenter og renovasjon. Det er også noen bilaterale ordninger der Dønna og Leirfjord samarbeider (landbruk) og der Alstahaug og Leirfjord samarbeider (brannberedskap og kulturskole). Samhandlingsreformen utløser nå behov for ytterligere samarbeid. Grane og Hattfjelldal har også en del bilaterale samarbeid (IKT, brann, legevakt, bibliotek) i tillegg til en del samarbeid med Vefsn. Grane og Hattfjelldal deltar imidlertid i samarbeid gjennom Indre Helgeland regionråd.

Tabell 44 Antall formelle samarbeidsordninger pr kommune fordelt etter geografisk nivå. Etter NIVI (2010).

Kommune	Høyere nivå	Regionrådsnivå	Lavere nivå	Sum
Alstahaug	14	9	14	37
Leirfjord	10	9	10	29
Dønna	10	9	7	26
Herøy	11	9	10	30
Vefsn	13	4	5	22
Grane	15	5	8	28
Hattfjelldal	14	6	8	28

Tabell 45 Oversikt over viktige interkommunale samarbeidsområder.

Område	Samarbeidskommuner	Vertskommune
Barnevern	Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Dønna og Træna	Leirfjord
Brannberedskap	Alstahaug og Leirfjord	Alstahaug
Kulturskole	Alstahaug og Leirfjord	Leirfjord
Økonomi og regnskap	HALD-kommunene	Alstahaug
Skatteoppkrever	HALD-kommunene	Alstahaug
IKT	HALD-kommunene	Alstahaug
Revisjon	Ytre Helgeland: Alstahaug, Herøy, Dønna, Leirfjord, Rødøy, Lurøy og Træna	Alstahaug
Revisjon	Indre Helgeland: Grane, Hattfjelldal, Hemnes, Nesna, Rana og Vefs	Vefsn



Landbruk	Dønna og Herøy	Dønna
NAV	Dønna og Herøy	Herøy
PPT	Ytre Helgeland: Alstahaug, Dønna, Herøy, Leirfjord, Lurøy, Træna og Nordland Fylkeskommune	Alstahaug
PPT	Vefsn-regionen: Vefsn, Grane, Hattfjelldal, Nordland fylkeskommune	Vefsn
Sekretariatskontor for kontrollutvalg	Sør- og Ytre Helgeland	
Indre Helgeland kontrollutvalgsekretariat	Grane, Hattfjelldal, Hemnes, Nesna, Rana og Vefsn	Vefsn
Helgeland regionråd	Alstahaug, Dønna, Herøy, Leirfjord, Rødøy, Træna og Vefsn.	Alstahaug
RKK Ytre Helgeland	Alstahaug, Dønna, Herøy, Leirfjord, Lurøy og Træna	Alstahaug
RKK Vefsn	Vefsn, Grane og Hattfjelldal	Vefsn
Mosjøen crisesenter	Vefsn, Grane, Hattfjelldal, Leirfjord, Alstahaug, Dønna og Herøy	Vefsn
Søndre Helgeland Miljøverk IKS	Vefsn, Grane, Hattfjelldal, Leirfjord, Alstahaug, Herøy, Dønna, Vevelstad, Sømna, Brønnøy og Vega	Vefsn
IKT-samarbeid	Grane og Hattfjelldal	
Brannvern	Grane og Hattfjelldal	
Felles brannsjef	Grane og Vefsn	Vefsn
Legevakt	Grane og Hattfjelldal	
Felles biblioteksjef	Grane og Hattfjelldal	

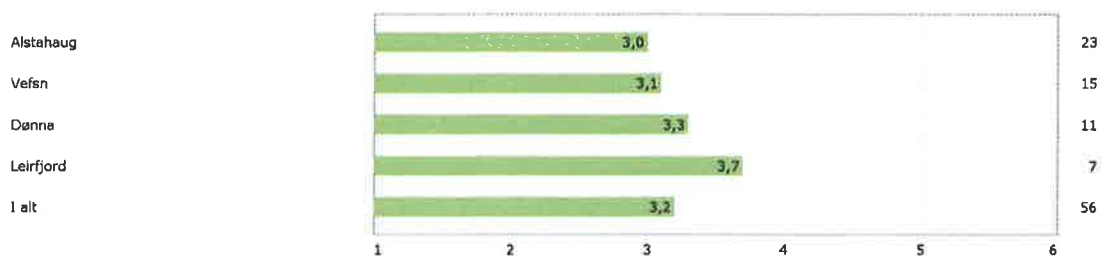
Det vil alltid være behov for interkommunalt samarbeid uavhengig av kommunestruktur, men med økende omfang av interkommunalt samarbeid – og etter hvert som dette også i økende grad berører kommunale kjerneoppgaver, vil dette slå negativt ut for mulighetene for demokratisk styring og kontroll. Det vil gå en grense for hvor omfattende det interkommunale samarbeidet kan



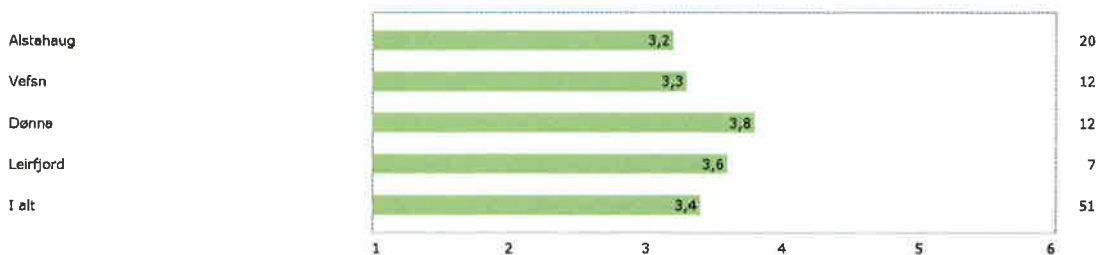
være før samarbeidsulempene blir større enn fordelene. Hvordan disse utfordringene oppleves lokalt, er nærmere berørt i forbindelse med spørreundersøkelsen og intervjuene i kommune.

### 6.3.2 Synspunkter på det interkommunale samarbeidet

Kommunene har i dag et relativt omfattende interkommunalt samarbeid. Med dagens kommunestruktur er det klart at det er nødvendig med ytterlige utvidelser det interkommunale å samarbeide dersom framtidig oppgaver og utfordringer skal kunne håndteres på en forsvarlig måte. I forbindelse med spørreundersøkelsen ble respondentene stilt overfor en del påstander om interkommunalt samarbeid (jf. Figur 36-Figur 40). Det er svakt større uenighet enn enighet i påstanden om at «interkommunalt samarbeid er langt å foretrekke framfor en kommunesammenslåing». Meningene synes å være noe mer delte i forhold til hvorvidt samarbeidsulempene begynner å bli større enn ulempene (jf. Figur 37). Her er det Dønna som i størst grad føler at denne grensen er passert. I forhold til dette spørsmålet synes det også å være forskjeller i svarene mellom tillitsvalgte og ledere (jf. Figur 38). På ledelsesnivå er det flere som mener at samarbeidsulempene er større enn fordelene sammenlignet med de tillitsvalgte. Det er ikke unaturlig at styringsutfordringene knyttet til interkommunalt samarbeid er mer merkbare blant ledere enn blant tillitsvalgte. Samlet sett uttrykkes det relativt stor enighet i alle kommunene i at det går en grense for hvor omfattende det interkommunale samarbeid kan være før en kommunesammenslåing blir mer fordelaktig (jf. Figur 39 og Figur 40). Også her er det større enighet i dette spørsmålet blant ledere enn blant tillitsvalgte.



Figur 36 Økt interkommunalt samarbeid er langt å foretrekke framfor en kommunesammenslåing. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. Gjennomsnitt.



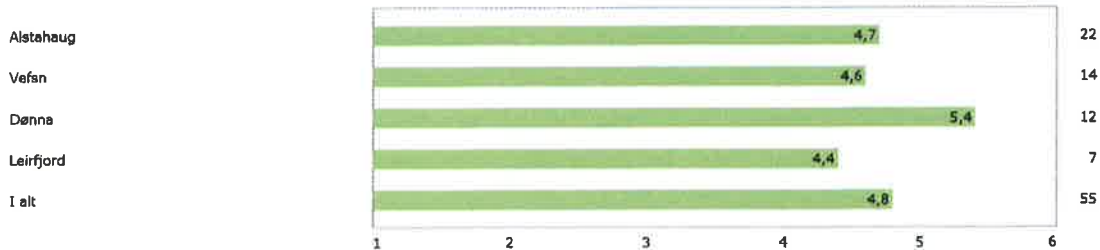
Figur 37 Det interkommunale samarbeidet er så omfattende at samarbeidsulempene begynner å bli større enn fordelene. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. Gjennomsnitt.



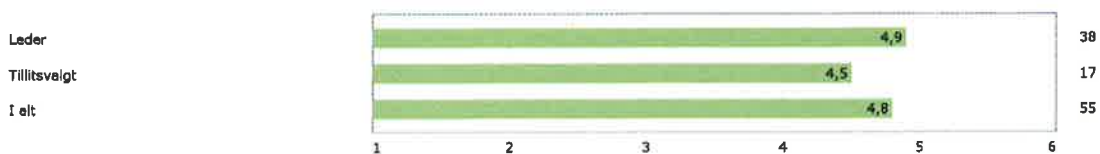




Figur 38 Det interkommunale samarbeidet er så omfattende at samarbeidsulempene begynner å bli større enn fordelene. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. Gjennomsnitt.



Figur 39 Det går en grense for hvor omfattende det interkommunale samarbeid kan være før en kommunesammenslåing blir mer fordelaktig. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. Gjennomsnitt.



Figur 40 Det går en grense for hvor omfattende det interkommunale samarbeid kan være før en kommunesammenslåing blir mer fordelaktig. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. Gjennomsnitt.

Tilbakemeldingene gjennom intervjuene er at de interkommunale samarbeidene jevnt over fungerer bra. Gode samarbeid som trekkes fram omfatter renovasjon og regionale kompetansesentra knyttet til de fire byene på Helgeland. Renovasjonssamarbeidet fungerer bra, og uten samarbeid ville løsningene blitt vesentlig dyrere. Dette samarbeidet omfatter ni kommuner, og det vil sannsynligvis være behov for å videreføre dette samarbeidet i en eller annen form også med kommunesammenslåing. Interkommunalt samarbeid bidrar til å styrke tjenestene samtidig som kommunene slipper å konkurrere om de samme fagfolkene.

**Alstahaug** er med i samarbeid på mange på mange områder. Det vises i den forbindelse til at årsaken til at det er omfattende interkommunalt samarbeid i Nordland, er at fylke har 44 kommuner og få innbyggere. For å opprettholde fagmiljøer og tilstrekkelig kvalitet på tjenestene, er samarbeid en nødvendighet. Ellers er tilbakemeldingene fra Alstahaug er at det interkommunale samarbeidet blir uoversiktlig etter hvert. Man opplever også at det er de minste kommunene som har hatt mest å tjene økonomisk på å samarbeide. Man har fordelt utgiftene per innbygger, noe som bidrar til at Alstahaug må ta en stor del av kaka, samtidig som de minste kommunene blir ekstra kompensert for i det hele tatt å klare å opprettholde et tjenestetilbud. I den forbindelse har det vært diskusjoner om en ordning der alle betaler inn et likt beløp for å delta i samarbeidet, og at utgiftene ut over det fordeles på innbyggertall. Det understrekes også at kommunene mer og mer får preg av å være en felles bo- og arbeidsmarkedsregion, og at f.eks. ressurskrevende bruker trekker inn til regionsenteret. Slik sett hadde vært bedre om kommunene hadde vært en større helhet. Sett fra Alstahaug sin side er det stort sett bare skolesektoren som ikke er berørt av samarbeid.



Det samarbeides bl.a. om samhandlingsreformen, legevakt, PPT, RKK, barnevern, landbruk, renovasjon, kulturskole, brannvesen, økonomi, strategisk næringsplan og overordna på samferdsel. HALD-kommunen er også i ferd med å få felles lensmann. Flere opplever at omfanget av samarbeid bidrar til fragmentering og økte styringsutfordringer. Det er i den forbindelse også et problem at samarbeidsgrensene ikke er entydige. Ulike kommuner er med på ulike typer samarbeid. Dette bidrar til at samarbeidene blir mer uoversiktlige samtidig som styringsutfordringene forsterkes.

**Leirfjord** er i det store og hele med i de samme samarbeidene som Alstahaug og de øvrige HALD-kommunene. I Leirfjord er også erfaringene at det i praksis er svak demokratisk styring og kontroll av de interkommunale samarbeidene, og at de er vanskelig å reversere når man først har gått inn. Det vises til at det også er mange samarbeid i form av fagnettverk på ulike områder som ikke formaliserte, f.eks. mellom skolesjefer og helse- og sosialsjefer. Ellers blir det også understreket at interkommunalt samarbeid fungerer kun der man klarer å bygge på konsensus: «*Vi klarer å samarbeide om solskinnshistoriene*». Det er vanskelig å samarbeide på områder av stor politisk betydning.

**I Dønna**, er også tilbakemeldingene at interkommunalt samarbeid fungerer bra til en viss grad. I og med at folketallet og inntektene går ned, er interkommunalt samarbeid en forutsetning for å levere gode tjenester. Ellers merker Dønna, som er den minste kommunen, at det interkommunale samarbeidet bidrar til utarming av den kommunale organisasjonen. Det blir stadig færre personer igjen i organisasjonen etter hvert som oppgaver og funksjoner overtas av andre. Man sitter da igjen med et lite og sårbart miljø, og man føler at man begynner å passere en smerteterskel for hvor små man kan være. Man registrerer også at kostandene knyttet til de interkommunale samarbeidene øker uten at man får gjort noe særlig med det. Dønna har også noen bilaterale samarbeid med Herøy. Her er Dønna vertskommune for landbruk, mens Herøy er vertskommune for NAV. I tillegg til det økonomiske samarbeidet med de andre HALD-kommunene, vurderer også Dønna å overlate lønnskjøringene til Alstahaug, fordi man også er for sårbare på dette området i dag.

**I Vefsn**, som er den største kommunen, blir det også gitt uttrykk for at økte krav til kommunene skaper nye utfordringer. Den nye plan- og bygningsloven stiller f.eks. store krav til kompetanse, noe som er utfordrende også for Vefsn. Vefsn deltar ellers i en utredning av interkommunalt barnevern sammen med Rana, Nesna, Lurøy, Hattfjelldal, Hemnes og Grane. Det viktigste formålet med et slikt samarbeid er at man trenger større og sterkere fagmiljø, noe som naturligvis i størst grad gjelder de minste kommunene. Det arbeides nå også med å utvikle samarbeid knyttet til felles havneadministrasjon (Helgeland havn), hvor bl.a. Vefsn og Alstahaug deltar. Det er nå også aktuelt å samarbeide med Grane og Hattfjelldal om felles akuttmedisinsk senter. Her er samarbeidet tettere med Grane enn med Hattfjelldal. Vefsn er videre en kommune som samarbeider en del på tvers av regionrådgrensene. Vefsn er med i Helgeland regionråd, og er i ferd med å utarbeide felles næringsplan sammen med de øvrige kommunene i dette rådet. Grane og Hattfjelldal er med i Indre Helgeland regionråd, samtidig som Mosjøen er det naturlige regionsenteret for Grane og Hattfjelldal. I Hattfjelldal er det imidlertid en del som føler større tilknytning til Mo i Rana.

Mellom Vefsn og Grane er det også et samarbeidsprosjekt for å styrke plan og utviklingskompetansen. Dette er et prosjekt som staten støtter økonomisk, og hvor Vefsn fungerer som mentor.

Fra **Grane** blir det pekt på at det også kunne vært aktuelt å se litt mer regionalt på næringsutviklingsarbeidet. Grane har skilt ut et eget næringsutviklingsselskap med to ansatte. Vefsn har Mosjøen og omegn næringsutvikling (MON). Det tekkes fram som en utfordring at alle konkurrerer med hverandre, men fra Grane blir det understreket alt som gavner Grane også gavner Vefsn og motsatt fordi kommunene utgjør et felles bo- og arbeidsmarked. Fra Grane er det ønske om at



Vefsn også er tydeligere på dette, og at man kan ha gjensidig nytte av hverandre. Vefsn som regionsenter vil ha nytte av et levende omland. I Grane oppleves økende behov for interkommunalt samarbeid som uheldig for kommunen, fordi arbeidsplasser stadig vekk blir flyttet ut fra kommunen, samtidig med at opprettholdelse av folketallet er en stor utfordring.

Ellers har Grane i dag felles brannsjef med Vefsn. Fra neste år vurderes det også som aktuelt å leie inn feiertjenestene. Det har også vært snakk om å leie inn juridisk kompetanse.

### 6.3.3 Samlet vurdering

Det interkommunale samarbeidet må karakteriseres som omfattende og behovet er økende. HALD-kommunene utgjør en tydelig samarbeidsregion, men samarbeidsstrukturene er sprikende. Vefsn samarbeider både mot HALD-kommunene og Grane og Hattfjelldal. Alle ser det interkommunale samarbeidet som viktig for å yte gode tjenester til innbyggerne, men omfanget og styringsmulighetene blir sett på som en utfordring. Alle er i stor grad enig om at det er en grense for hvor langt det er hensiktsmessig å gå før samarbeidsulempene blir større enn fordelene. Flere er tydelig på at denne grensen er i ferd med å bli overskredet. Samlet synes det å være større motivasjon for kommunesammenslåing enn økt satsing på interkommunalt samarbeid.

## 6.4 Demokrati

---

### 6.4.1 Overordna perspektiver

Et godt lokaldemokrati er i første rekke avhengig av at de folkevalgte kommunestyre-representantene har ansvar, myndighet, kunnskap, eierskap og handlingsrom i de spørsmålene som sterkest virker inn på den samfunnsmessige utviklingen i kommunen. En styrking av de folkevalgte sin rolle vil styrke demokratiet. Samtidig kan folkestyret vitaliseres gjennom god kontakt og nærhet til innbyggerne, og at innbyggerne identifiserer seg med kommunen og engasjerer seg i lokalpolitisk arbeid.

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. På den ene siden blir det hevdet at små kommuner gir større muligheter for deltagelse i folkevalgte verv og utvikling av politisk engasjement. På den andre siden kan ulike former for deltagelse som *ikke* er koblet opp mot politiske valg og formell politisk representasjon, ha større utbredelse i større kommuner. Politisk engasjement har også sammenheng med hva slags politisk handlingsrom som er tilgjengelig og hvilke muligheter man har til å påvirke samfunnsutviklingen. Undersøkelser viser at større kommuner har størst egenfinansiering og større muligheter til å finansiere tiltak som strekker seg lenger enn kommunens kjerneoppgaver. Større kommuner har også større og sterkere fagmiljøer som gjør at disse kommunene får større slagkraft i en regionalpolitisk kontekst. Grefsrud og Hagen (2003) konkluderer med at på at noen av demokratikriteriene kommer små kommuner bedre ut enn større kommuner, mens større kommuner kommer bedre ut på andre.

Videre blir det understreket at det uansett er små forskjeller mellom store og små kommuner. Fra nyere utredninger i små kommuner, ser vi også at det politisk sett er utfordringer i forhold til in-



habilitet, og at lite politisk handlingsrom gjør det vanskelig å rekruttere folk inn i kommune-politikken (Brandtzæg et al. 2010).

Videre er det naturlig å anta at bedre samsvar mellomkommunegrenser og bo- og arbeidsmarkeds-regioner kan gi ”bedre” lokaldemokrati. Økt mobilitet har ført til at flere benytter seg av ulike tilbud i nabokommunene. Det kan være hyggelig å være gratispassasjer, men gratispassasjerer får ikke muligheter til å være med å påvirke tilbudet som man bruker i nabokommunen.

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 sammenslåingen hadde liten effekt på mange av demokrativariablene. 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. 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. 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 innbyggermedvirkning, som også gir innbyggerne muligheter for medvirkning og innflytelse også mellom valgperiodene.

## 6.4.2 Status i kommunene

Tabell 46 gir oversikt over den politiske sammensetningen i kommunene i inneværende periode. Vi ser at antall kommunestyrerepresentanter varierer fra 17 i Dønna, Grane og Hattfjelldal til 35 i Vefsn. Når det gjelder den politiske sammensetningen, er det seks kommuner som har ordfører fra Arbeiderpartiet. Leirfjord har ordfører fra Senterpartiet.

Totalt sett har kommunene 151 kommunestyrerepresentanter i dag. Ved en eller flere kommunesammenslåinger er det klart at antallet kommunestyrerepresentanter vil bli redusert, noe som vil innebære lavere politisk representasjon per innbygger. I henhold til kommunelovens §7 skal kommunestyrets medlemstall skal være et ulike tall, som fastsettes slik for kommuner med:

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





Tabell 46 Politisk sammensetning i kommunestyrene 2011-2015. Kilde: kommunenes nettsider.

Kommune	Ordfører	Politisk sammensetning kommunestyret								
		Totalt	Ap	Frp	H	Krf	Sp	Sv	V	Andre
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						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
<b>Sum</b>		<b>151</b>	<b>64</b>	<b>20</b>	<b>12</b>	<b>1</b>	<b>28</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>13</b>

\* Felleliste for Høyre, Venstre og Senterpartiet

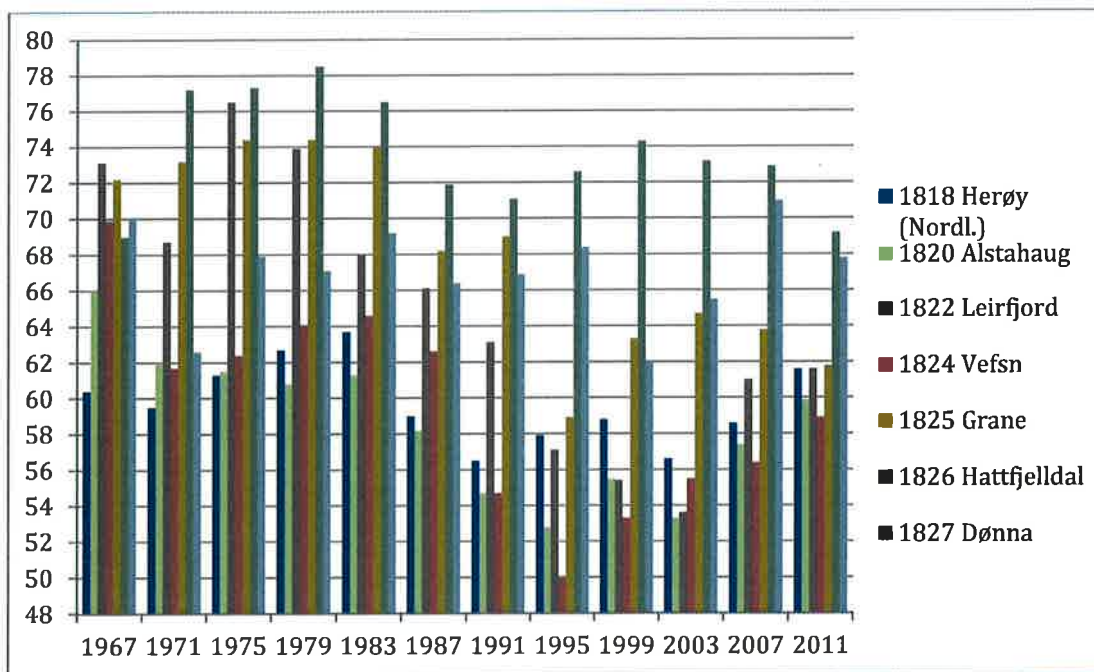
I henhold til de aktuelle sammenslåingsalternativene som ligger til grunn for denne utredningen, vil de ulike alternativene få følgende innbyggertall:

- 1) Alle, det vil si Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Vefsn, Grane, Hattfjelldal, Dønna (28 877 innbyggere)
- 2) HALD + Vefsn, det vil si Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Vefsn, Dønna (26 098 innbyggere)
- 3) HALD, det vil si Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Dønna (12 695 innbyggere)
- 4) Vefsn + Grane + Hattfjelldal (16 128 innbyggere)

Dersom man ved de ulike sammenslåingsalternativene legger seg på et minimumsantall i kommunestyrene, vil det for alle alternativene være et krav om minimum 27 representanter i kommunestyrene. Dette gjelder også for alternativ 1, som er det største alternativet med ca. 29 000 innbyggere. Vi ser at flere av kommunene i dag har et antall medlemmer i kommunestyrene som ligger betydelig over minimumskravet, og det vil nok også være tilfellet ved en kommunesammenslåing, slik at man sikrer tilstrekkelig representasjon fra de ulike kommunene. Til sammenligning har Rana kommune, med omtrent 26 000 innbyggere, 37 representanter i kommunestyret. Videre har Bodø med sine 50 000 innbyggere 39 representanter i bystyret.

Dersom vi ser på valgdeltakelse, er det de mindre kommunene som Hattfjelldal, Dønna og til dels Grane som hatt høyest valgdeltakelse ved kommunevalg. Det er interessant å merke seg at valgdeltakelsen i disse kommunene har hatt en nedadgående trend ved de siste valgene, mens valgdeltakelsen i de øvrige kommunene har økt. Dette har ført til at forskjellene i valgdeltakelse har blitt mindre. Med unntak av de største kommunene, er det på landsbasis en negativ sammenheng mellom valgdeltakelse og kommunistørrelse ved kommunevalg. Nyere undersøkelser tyder på at det i liten grad er kommunistørrelsen i seg selv som forklarer disse forskjellene, men andre faktorer som f.eks. økonomi og arbeidsledighet (Christensen et al. 2013). I Danmark, hvor kommunesammenslåingene ble foretatt i 2007, var valgdeltakelsen ved kommunevalget på 65,8 prosent i 2009 og 71,9 i 2013. Til sammenligning lå den på 69,5 prosent i 2005. Som tidligere nevnt, er det således vanskelig å finne noen entydige sammenhenger mellom kommestruktur og valgdeltakelse.





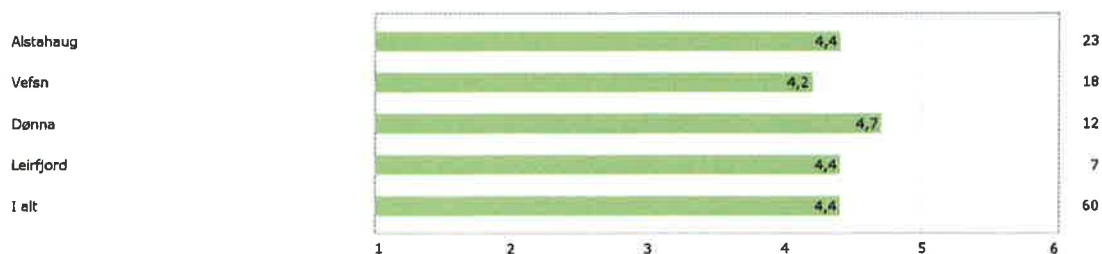
Figur 41 Valgdeltakelse ved kommunevalg fra 1967-2011.

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 42). Det er få som mener at en kommunesammenslåing kan ha positive effekter i så måte, men inntrykket tyder heller ikke på en sammenslåing vil ha negative effekter. Det er Alstahaug og Dønna som er mest positive i sine vurderinger. I alle kommunene gir de gjennomsnittlige vurderingene klart uttrykk for at en kommunesammenslåing vil ha positive effekter i forhold til få økt innflytelse på regionale og nasjonale saker.



Figur 42 Vurdering av effekter av sammenslåing av kommuner på Helgeland i forhold til følgende mål: Øke interessen for lokalpolitisk arbeid. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.





Figur 43 Vurdering av effekter av sammenslåing av kommuner på Helgeland 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.

Tilbakemeldingene gjennom intervjuene bidrar til å underbygge de resultatene som spørreundersøkelsen viser. Fra **Alstahaug** blir det bl.a. gitt uttrykk for at det kunne vært en fordel å løfte politikken til å dreie seg om mer fundamentale og strategiske spørsmål. Det er mange små saker av praktisk karakter som administrasjonen kunne tatt seg av med utgangspunkt i overordna politiske føringer.

Samtidig er det enkelte som mener at det for en kommunestyrerepresentant kan være krevende å skulle håndtere store og tunge saker, og at det i en travel hverdag kan det vanskelig å få satt av nok tid til å drive politikk. En større kommune kan gi større muligheter for frikjøp, noe som kan gi bedre tid og anledning til å utøve politikk – «*Det holder ikke å bare se igjennom sakspapirer og stille på møter*». Dette kan også gjøre rekrutteringen til politisk arbeid lettere, og det vises til at Vefsn, i motsetning til Alstahaug, har et visst frikjøp for gruppelederne.

Ellers er det tilbakemeldinger fra Alstahaug om at den politiske påvirkningskraften føles som liten, og at mange de av de politiske oppgavene ikke er «gledesoppaver». Det økonomiske handlingsrommet, ut over det å oppfylle lovpålagte oppgaver, oppleves som lite.

I **Leirfjord** er det også tilbakemeldinger på at rekruttering til politisk arbeid kan være en utfordring. I den forbindelse blir det også nevnt at en kommunesammenslåing kan bidra til sterkere lokallagstyre i partiene og flere medlemmer, noe som videre kan bidra til økt inspirasjon. Samtidig blir det vist til at en større kommune kan gjøre det lettere å trekke med folk med spesiell kompetanse inn i politikken, og at dette kan være viktig for den framtidige utvikling av distriktskommuner. I dette ligger det også at kommunepolitikere har tid til å utøve politisk arbeid.

I **Dønna** vises det også til at rekruttering til politisk arbeid krever et politisk miljø av en viss størrelse og at det er møter og andre politiske aktiviteter, noe som forutsetter et visst befolkningsgrunnlag. Noen politisk partier har små og sårbare miljø. I Arbeiderpartiet, som er det største partiet, meldes det om god rekruttering, og Arbeiderpartiet på Dønna har forholdsvis den største medlemsmassen i Nordland.

I forhold til en eventuell sammenslåing er det på Dønna også enkelte som frykter lavere påvirkningskraft i en større kommune, samtidig som det er problematisk at man blir små med tanke på å håndtere framtidige oppgaver og utfordringer. Det er ikke særlig frykt for sentralisering forutsatt at man får bedre kommunikasjoner. Det er en klar holdning at dersom kommunikasjonene blir bedre, vil både Dønna og Herøy bli attraktive bo-områder, og en sammenslåing kan slik sett gi større muligheter og armslag i forhold til en helhetlig utvikling av bo- og arbeidsmarkedsregionen. Det påpekes som viktig å komme seg fram og tilbake til regionsenteret når innbyggerne har behov for det. Slik er det ikke i dag. Ved en eventuell sammenslåing blir det også sett som viktig at poli-



tikerne i Alstahaug ikke har en holdning om at Alstahaug skal bli større, men at man eventuelt blir store sammen.

Fra Vefsn er også tilbakemeldingene at man opplever å ha et klarere skille mellom politikk og administrasjon sammenlignet med en del nabokommuner. Vefsn er den kommunen med bredest partipolitisk representasjon i kommunestyret, men samtidig er det her også tilbakemeldinger om at det ikke alltid er like lett å trekke folk med i politikken. Ved en eventuell kommunesammenslåing er det enkelte som ser for seg enda større behov for profesjonalisering, samtidig som det blir sett som utfordrende å sikre politisk representasjon for de ulike delene av en sammenslått kommune. Det er i dag lite politisk samarbeid på tvers av kommunegrensene, med unntak av ordførernivået.

I Grane er tilbakemeldingene at statusen ved å sitte i kommunestyret er bra, men at det ikke er noe lukrativt økonomisk. Det er lave møtegodtgjørelser, og møtene foregår på kveldstid. Man har merket utfordringer med å folk med i politikken når den kommunale økonomien er svak. Det er ikke så attraktivt å sitte i kommunestyret når man stort sett må lete etter steder å kutte i driften. Ellers blir det sett som en fordel at kommunen er liten og oversiktlig, men ulempen er at kommunen ikke har tilstrekkelig ressurser til å jobbe mot regionale og sentrale myndigheter.

Det er godt samarbeid på tvers av partigrensene i kommunen, og det har vært tradisjon for å utarbeide felles budsjettforslag gjennom formannskapet. Kommunen har nå, etter inspirasjon fra Vefsn, innført et nytt opplegg hvor det brukes tid på utarbeidelse av langtidsbudsjett. Målet er å være ferdig med langtidsbudsjett og investeringsbudsjett i juni, og utarbeide årsbudsjett i september. Fra Grane bekreftes det også at det er lite partipolitisk samarbeid på tvers av dagens kommunegrenser.

I forhold til en sammenslåing ser man for seg det vil være få representanter fra Grane i en eventuell ny kommune, noe som oppleves som uheldig i forhold til demokratiet. Det er frykt for at påvirkningskraften blir mindre og at sentraliseringen øker. Ellers vises det til at både Grane, Vefsn og Hattfjelldal er tradisjonelle Arbeiderpartikommuner, og at kommunene har mange av de samme strukturene politisk.

### 6.4.3 Samlet vurdering

En sammenslåing vil bidra til lavere politisk representasjon per innbygger, men man vil kunne få bredere partipolitisk representasjon. Erfaringene 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 ta i bruk andre former for innbyggermedvirkning i tillegg til den tradisjonelle representative kanalen. Dette kan også være en styrke for lokaldemokratiet.

Spørreundersøkelsen viser at det ikke er noen stor tro på at en sammenslåing vil bidra til økt interesse for politisk arbeid, men det er heller ikke stor tro på at den vil bli svekket. 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. Flere av kommunene peker på at det kan være rekrutteringsutfordringer med tanke på få folk til å engasjere seg i partipolitikken i dag.

Det er et flertall i alle kommuner som mener at en sammenslåing vil gi økt innflytelse på regionale og nasjonale saker. Intervjuene gir også inntrykk av at en større kommune kan gi et tydeligere skille mellom politikk og administrasjon, og hvor grunnleggende og mer strategiske politiske spørsmål blir satt på dagsorden.





## 6.5 Samfunnsutvikling

---

### 6.5.1 Overordna perspektiver

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

En viktig målsetting med kommunesammenslåing er å få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større rolle som både lokal og regional samfunnsutvikler. Dette er bl.a. avhengig av kommunenes evne til å drive god og effektiv planlegging og muligheter for aktiv oppfølging av dette arbeidet. 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.

De fleste kommuner har som mål 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 selvsagt 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 entydig erfart positive synergier av å snakke med én stemme overfor omverdenen.

Som vi har sett innledningsvis, har Helgeland utfordringer knyttet til befolknings- og næringsutvikling. Ringholm et al. (2012) har sett nærmere på utfordringer som kommunesektoren står overfor. I tiden framover forventes en nedgang i befolkningen i yrkesaktiv alder, samtidig som andelen eldre vil øke. Det vil igjen føre til økt behov for arbeidskraft, og gjerne også kompetanse, innenfor helse- og omsorgsykker. Ulike sektorer vil ha behov for kvalifisert arbeidskraft, noe innebærer at konkurransen om arbeidskraften vil øke. Hvorvidt man lykkes vil være avhengig av hvor godt man kommer ut i konkurranse med andre deler av landet.

Ringholm (ibid) viser i den forbindelse til at arbeidstakere med høy utdanning gjerne krever mer av sin arbeidsplass enn de som har lav utdanning, og at frihet og muligheter til faglig utvikling er viktig for den høyt utdannede delen av befolkningen. 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. I den nye kunnskapsøkonomien har de større byene i Norge en viktig funksjon som lokalisering for både offentlige og private tjenesteytende virksomheter, og byene blir bosted for spesialisert arbeidskraft. I følge Farsund & Leknes (2010) er det nettopp denne sammenklumpingen, eller agglomerasjonen, av ulike spesialiserte virksomheter i byregioner som kjenner utegnet kunnskapsøkonomien. Internasjonal litteratur fremhever også etablering av kompetansekluster og tilgang på arbeidskraft, nettverk og intellektuell kapital som sentrale drivkrefter for

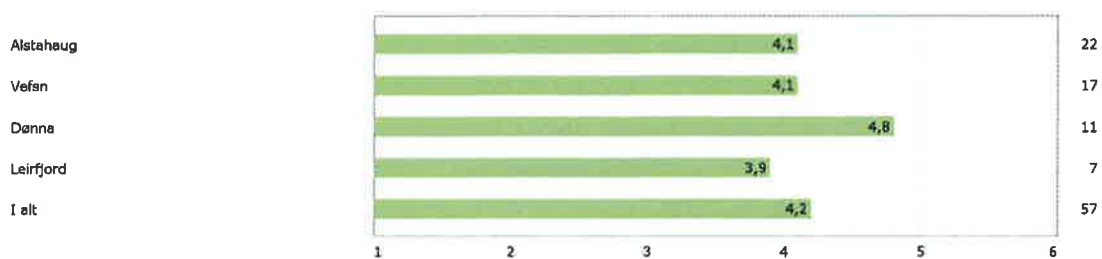


næringsutvikling og byvekst (Damvad 2013). Farsund & Leknes (2010) viser til at både kunnskapsvirksomheter og -personer har en annen form for mobilitet enn fysiske produksjonsanlegg og naturressurser, og lokalisering av slike næringsressurser følger en annen beslutningslogikk.

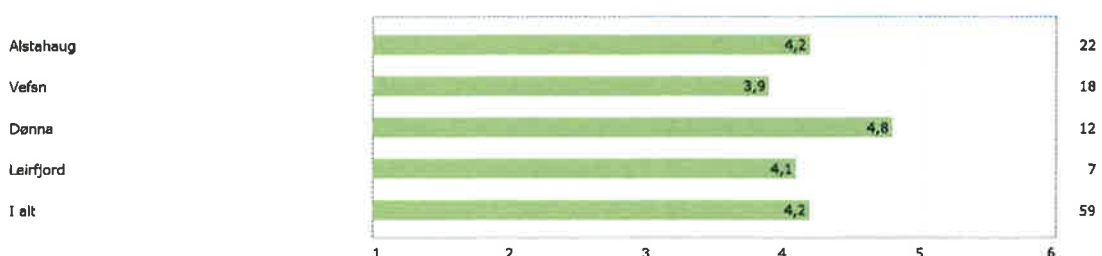
Mulighetene for faglig utvikling betyr trolig like mye for ansatte i offentlig som i privat virksomhet. Det er flere utredninger som bekrefter dette.

## 6.5.2 Holdninger i kommunene

I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om hvilke effekter en sammenslåing av kommuner på Helgeland kan ha i forhold til en del sentrale mål for samfunnsutviklingen (jf. Figur 44-Figur 48). De gjennomsnittlige vurderingene i alle kommunene tyder på at et klart flertall mener at en sammenslåing av kommuner på Helgeland vil ha positive effekter med tanke på å sikre bedre muligheter for helhetlig og langsiktig planlegging (jf. Figur 44). Vurderingene er omtrent identiske i forhold til målsetningen om å styrke arbeidet med samfunns- og næringsutvikling (jf. Figur 45). Meningene er mer delte i forhold til hvorvidt en sammenslåing kan bidra til å øke det økonomiske handlingsrommet for politiske prioriteringer, men de gjennomsnittlige vurderingene havner samlet sett også her på den positive siden av skalaen (jf. Figur 46).

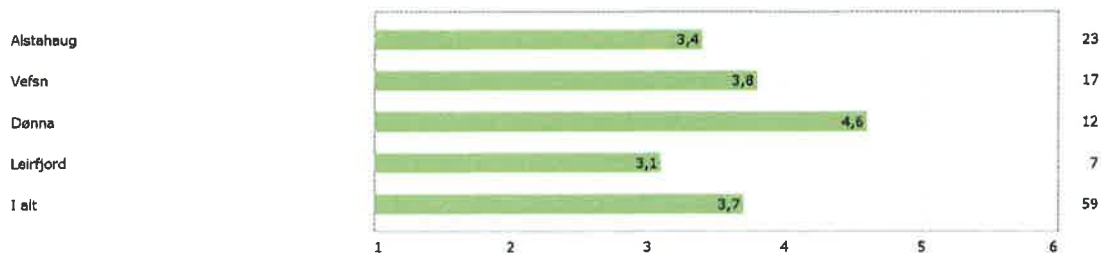


Figur 44 Vurdering av effekter av sammenslåing av kommuner på Helgeland i forhold til følgende mål: Sikre bedre muligheter for helhetlig og langsiktig planlegging. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.



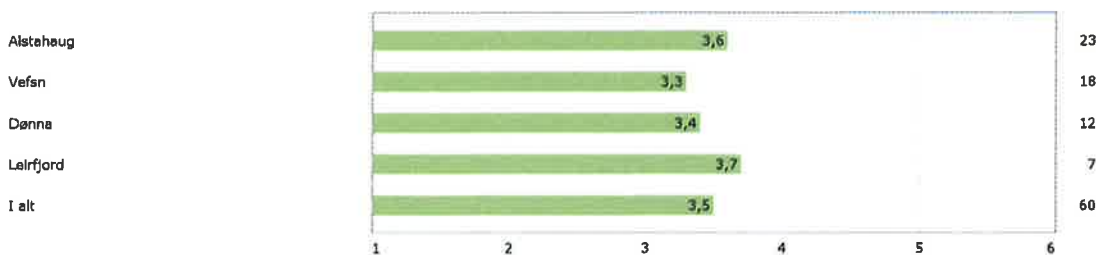
Figur 45 Vurdering av effekter av sammenslåing av kommuner på Helgeland i forhold til følgende mål: Styrke arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.



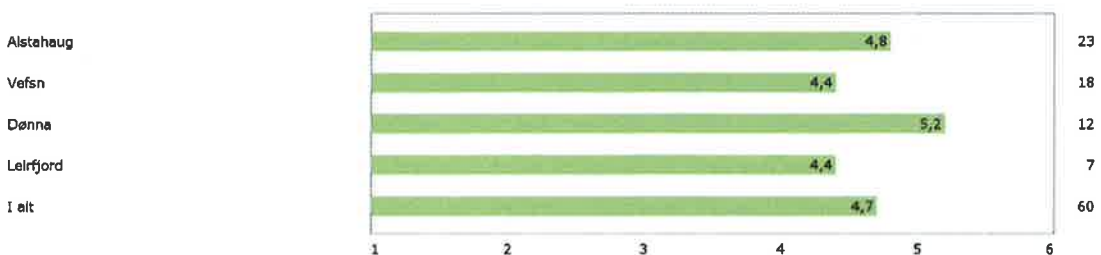


Figur 46 Vurdering av effekter av sammenslåing av kommuner på Helgeland i forhold til følgende mål: Øke det økonomiske handlingsrommet for politiske prioriteringer. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.

Tilbakemeldingene gjennom spørreundersøkelsen viser at det er minst tro på at en sammenslåing av kommuner kan bidra til å sikre livskraftige lokalsamfunn (jf. Figur 47). De gjennomsnittlige samlede vurderingene tyder på at det ikke forventes verken positive eller negative effekter. Årsakene til at det ikke forventes positive effekter i forhold til å sikre livskraftige lokalsamfunn, har nok høyst sannsynlig sammenheng med frykt for sentralisering og lavere politisk representasjon for ulike lokalsamfunn i den enkelte kommune. Det klart størst tro på at den sammenslåing kan gi positive effekter med tanke på bli mer robust i forhold til å kunne møte framtidige utfordringer, nye oppgaver og økte krav til kommunene (jf. Figur 48).



Figur 47 Vurdering av effekter av sammenslåing av kommuner på Helgeland i forhold til følgende mål: Sikre livskraftige lokalsamfunn. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.



Figur 48 Vurdering av effekter av sammenslåing av kommuner på Helgeland i forhold til følgende mål: Bli mer robust i forhold til å kunne møte framtidige utfordringer, nye oppgaver og økte krav til kommunene. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.

Som vist i kapittel 4.2, har **Alstahaug** hatt vekst i næringslivet de senere årene, og næringsstrukturen er variert sammenlignet med en del av nabokommunene. Det har vært mye aktivitet i Sandnessjøen knyttet til etableringen av oljebasen, noe som også har ringvirkninger til de andre kommu-



nene. Gjennom intervjuene går det også fram at dette har hatt positive ringvirkninger for nabo-kommunene.

Det har vært en økning i folketallet, selv om denne ikke har vært stor. Dette har sammenheng med at arbeidsplasser har blitt lagt ned og ledig arbeidskraft at gått over i oljerelatert virksomhet. Bl.a. har et finsk brobyggerfirma med 70 arbeidsplasser blitt lagt ned, og det har blitt lagt ned et mot-takssted for enslige mindreårige asylsøkere som hadde 50 arbeidsplasser. Veksten har likevel ført til høye boligpriser i Sandnessjøen. Det etableres nå også en del nye firma som satser på leveran-ser til knyttet til oljevirkosomheten. Videre er det planer om etablering av subsea-anlegg som skal vedlikeholde undervannsinstallasjoner i Nordsjøen. Oljevirkosomheten gir også positive ringvirk-ninger for serveringssteder og reiselivsbedrifter. Det er også firmaer, spesielt fra Mo, men også fra Mosjøen som etablerer seg Sandnesjøen. Nye bedrifter og aktiviteter bidrar til ny kunnskap som kan brukes på nye områder, og tilbakemeldingene fra Alstahaug er at kommunen er i en positiv utvikling. Samtidig forsøker man å være bevisst på at man er sårbar i forhold til oljevirkosomheten og at det er viktig å ha et helhetlig perspektiv på utviklingsarbeidet. En utfordring for kommunen er å legge til rette for utvikling av ny virksomhet, og det har vært gjort store inventeringer i for-hold til dette, bl.a. bygging av nytt kaianlegg.

I forhold til framtidig samfunnsutvikling er tilbakemeldingen gjennom intervjuene i Alstahaug at muligheter for mer helhetlig tenking i en større region kan øke mulighetene for lykkes med fram-tidig utviklingsarbeid. Man ser også at de regionene som er sterke sammen, og som har ett felles budskap, får ting til. Det blir også vist til at en kommunesammenslåing kan bidra til å frigi ressur-ser som gjør at man får muligheter til å gjøre ting man ellers ikke ville gjort, og at man kan bli bedre til å trekke til seg prosjekter og midler utenfra. Så lenge man er flere kommuner innen sam-me funksjonelle region, er det lett at det oppstår interessemotsetninger som kan være uheldig for alle kommunene, og det vises til at det kan være lett «å spille kommunene opp mot hverandre». Tilbakemeldingen er at man ser for seg at en sammenslåing vil gi en sterkere region og mer robust kommune, noe som også kan føre til bedre tjenester og bedre levekår for innbyggerne. Det blir ikke sett på som bærekraftig på sikt å ha så mange små kommuner i en og samme region.

I forhold til Dønna og Herøy blir det også i Alstahaug oppfattet som viktig å få på plass en fast-landsforbindelse til disse øyene. Man har nå blitt enig om å gjennomføre en konseptvalgutredning i forhold til en slik fastlandsforbindelse. Man antar at dette arbeidet vil ta et par år. Når den er ferdig, skal forbindelsen inn i en finansieringsplan og deretter inn i regional transportplan og na-sjonal transportplan. Det har blitt antydnet at det er usannsynlig med finansieringsplan før 2020, og at forbindelsen ikke vil være på plass før 2025.

I forhold til samfunnsutviklingsarbeidet blir også muligheter for økt kompetanse i kommunen som følge av en sammenslåing sett som viktig, og at mer offentlig profesjonalitet vil komme alle til go-de. I Alstahaug har man merket at de store oljeselskapene har en helt annen forventning til hvordan saker skal håndteres enn det man er vant med. I samhandlingene med oljeselskapene stilles det andre krav til profesjonalitet og kompetanse enn det man har hatt behov for tidligere.

Ellers blir det også vist til at alle de fire kommunene i HALD har hver sin næringssjef. De er ikke samlokalisert, men de samarbeider tett og bidrar således til å utfylle hverandre. Disse dekker til sammen kompetanse på bl.a. både olje, landbruk og oppdrett.

Som vi har sett tidligere, trekkes økonomi fram som en av de viktigste utfordringene i forhold til framtidig samfunnsutviklingsarbeid, noe som også vil innebære utfordringer knyttet til å sikre go-de kvalitetsmessige tjenester for framtiden. Tjenesteproduksjon blir sett på som den viktigste opp-





gaven for kommunen. Her blir det også vurdert som en fordel å være større, mer fleksibel og dermed ha flere ressurser å spille på.

Når det gjelder Leirfjord er tilbakemeldingene herfra at man er ferdig med de store samferdselsdebattene. Helegandsbrua har bidratt til gode kommunikasjoner mellom Leirfjord og Alstahaug, og det tar ca. 17 minutter å kjøre fra kommunehuset i Leirfjord til kommunehuset i Alstahaug. Sandnessjøen er det naturlige senteret for innbyggerne i Leirfjord. Vekst i arbeidsplasser i Sandnessjøen og økte boligpriser, har bidratt til at Leirfjord har blitt mer attraktiv som bokommune, og kommunen har lav egendekning når det gjelder arbeidsplasser. Økningen i folketallet i Leirfjord de senere årene kan således tilskrives utviklingen i arbeidsmarkedet i Alstahaug.

Den største utfordringen i forhold til framtidig samfunnsutviklingsarbeid er også her å få økonomien inn i et bærekraftig spor. Kommunen har fortatt en del investeringer knyttet til helsesenter, idrettsanlegg og svømmeanlegg.

Leirfjord har hatt nedgang i befolkningen over tid, men det er har vært en oppadgående trend de senere årene. Til dels skyldes dette at kommunen tar imot flyktninger. Det er tendenser til en oppgang i tiden som kommer også, og det er økning i antall byggesøknader. Kommunen har en god lokalisering som bokommune i forhold til Sandnessjøen. Etter at Tøventunellen er på plass høsten 2014 vil lokaliseringen bli enda bedre. For store deler av kommunen blir da tilgjengeligheten bedre til arbeidsmarkedene både i Vefsn og Rana. Det vil da være mulig å pendle til store deler av Helgeland. Siden tunellen blir bompengebelastet, er det ikke sikkert det blir noe stort oppsving med det første. Erfaringene med Helglandsbrua var at pendlingen fikk et markert oppsving når bomstasjonen ble nedlagt.

For Leirfjord er det å utvikle seg som en god bokommune noe som trekkes fram som et mål og en mulighet. Man merker at tilreisende arbeidskraft er ute etter gode bokvaliteter og tilgjengelighet til kulturaktiviteter. Ellers blir det også pekt på at det for den kommunale organisasjonen vil være en utfordring å trekke til seg gode fagfolk, noe som også gjelder andre virksomheter i Leirfjord.

Leirfjord hadde inntil for en tid siden en foredlingsbedrift knyttet til oppdrettslaks som hadde 80 arbeidsplasser. Bedriften ble etablert på 80-tallet, og nedleggingen har påvirket kommunen en del, selv om det var en del arbeidstakere som pendlet inn til bedriften. Om lag 30 av arbeiderne bodde i Leirfjord, og disse har stort sett gått over i andre stillinger.

Det gis uttrykk for at Leirfjord har en sterk bygdeidentitet. Fram til ganske nylig tid hadde kommune 8-10 skolekretser. Per nå er det tre skoler igjen, og reduksjonen av skoler har pågått over tid, dvs. siden 80-tallet. Sterk bygdeidentitet har sammenheng med at deler av dagens Leirfjord først ble en del av kommunen i forbindelse med kommunereformen på 60-tallet. Dette gjelder f.eks. Fagervika, Levang, Nappelberg, Østvika og Bardal. Disse bygdene, som tidligere hørte til andre kommuner, ble en del av Leirfjord som følge veiutbygging og bedre kommunikasjoner.

I forhold til næringsutvikling, blir det gitt uttrykk for at en sammenslåing kan bidra til at det blir lettere å se ting i sammenheng, samtidig som man får et større og mer effektivt næringsapparat. Det vises i den forbindelse også til at næringslivet signaliserer at kommunegrensene kan være en hindring. «*Næringslivet ser ikke kommunegrens. Desto flere ordførere det er, desto verre er det*».

HALD-kommunene og Vefsn har nå startet arbeidet med utarbeidelse av felles strategisk næringsplan. I forbindelse med dette arbeidet gjøres det et forsøk på å tenke strategisk uten kommunegrens, og man forsøker å forebygge uheldige «slåsskamper» kommunene imellom. Det vises i den forbindelse til at Vefsn og HALD-kommunene rår over betydelige ressurser og infrastruktur



med betydning for næringsutvikling. E6 og jernbanen går gjennom Vefsn, og regionen har flere havner. Det er behov for å tenke effektiv transport både ut og inn av regionen.

Fra Leirfjord blir det også understreket at det er viktig å opprettholde og videreutvikle landbruksnæringa, som er viktig i Leirfjord og mange av de andre kommunene på Helgeland. Det blir sett som spesielt viktig å utvikle landbruksnæringa i takt med det øvrige næringslivet i regionen, og det vises til at man har klart å få til en slik utvikling på Jæren og kommunene rundt oljebyen Stavanger. Der har man hatt sterk utvikling innen oljeindustrien og landbruket har fulgt med.

Det refereres til at Helgeland produserer 50-60 prosent av alle husdyrprodukter i Nordland, og at det er nødvendig å modernisere og investere dersom landbruket skal bestå og utvikle seg videre. Mange industriarbeidsplasser har forsvunnet i landbruket, men Helgeland har fremdeles meieri og slakteri. En viktig del av kommunal planlegging, tilrettelegging og veiledning er å sørge for at landbruket opprettholdes og videreutvikles. Dersom en eventuell kommunesammenslåing bidrar til å styrke det landbruksfaglige miljøet, og det uttrykkes en klar vilje til å utvikle landbruksnæringen i den eventuelle storkommunen blir dette framhevet som en potensiell suksessfaktor. Landbruk er viktig for sysselsetting og bosetting, og dermed også for opprettholdelse av tilbud, aktiviteter og attraktive lokalsamfunn i mange kommuner. Uten landbruk blir det ikke attraktivt å bo på landsbygda, og sterke primærnæringer bidrar i stor grad til å stabilisere folketallet.

Når det gjelder **Dønna**, er det betydelige utfordringer i forhold til framtidig samfunnsutvikling, og kommunen har vært en initiativtaker med tanke på å få utredet kommunesammenslåing. Dønna har økonomiske utfordringer, og utfordringer i forhold til demografi, rekruttering og kompetanse. Det er også diskusjoner om hva Dønna skal være i framtiden, f.eks. i hvilke grad Dønna skal være bokommune eller hyttekommune. Kommunen har fiskeri, og er her store på volum, men ringvirkningene i forhold til antall ansatte er små. Dønna har landbruk, fiskeri og forsøksstasjon. Det er nå utlyst grønne konsesjoner på laks, og forsøksstasjonen har søkt to slike konsesjoner. Det er konsesjoner knyttet til forskningsformål. Landbruket er en viktig næring, men med behov for modernisering. Kommune har ikke industri. Ellers er det mange oppdrettsområder rundt Dønna. Kommunen har jobbet aktivt mot Fiskeridepartementet for at kommunen skal få noe igjen for at det er mange oppdrettsanlegg i sjøen. Kommunen bruker mye penger på planlegging og tilrettelegging. Det er oppfatning av at kystkommunene burde kompenseres for å stille sine naturressurser til disposisjon, på samme måte som kraftkommunene. Store industrikommuner får inn store ressurser på beskatning av verker og bruk, men oppdrettsvirksomhet i sjø gir ikke de sammen beskatningsmulighetene. Det produseres store volumer som eksporteres, men det er få arbeidsplasser, og det er utfordringer knyttet til at virksomheten legger beslag på sjøareal og til forurensing. Det hevdes at kommunen ikke får sin rettfærdige del av verdiskapingen, noe som oppleves som svært urettferdig.

Ellers har Marine Harvest lokalisert et av sine moderne fabrikkplanlegg på Hestøya i nabokommunen Herøy. Dette er en hjørnesteinsbedrift for Herøy, og har ført til mange arbeidsplasser og økt tilflytting av mange arbeidsinnvandrere fra Estland, Polen og Litauen. Samtidig har kommunen kjørt et innflytterprosjekt hvor det er lagt til rette for at innflyttere skal bosette seg i kommunen. I sum har dette gitt stor befolkningsvekst. Marine Harvest er også en viktig bedrift for Dønna i og med at det er mange fra Dønna som pendler dit. Ulempen er at både Herøy og Dønna er sårbare i forhold til framtidig utvikling av bedriften.

Tilbakemeldingene fra Dønna er også at det er viktig at en sammenslåing bedrer grunnlaget for vekst og utvikling. Det blir sett som viktig å styrke grunnlaget for et livskraftig lokalsamfunn. Dette er også sentralt som grunnlag for utvikling av reiselivet, hvor møtet med en levende kystkultur er viktig. I den forbindelse vises det til at Helgeland samlet sett er rik på ressurser. Regionen har



kraft, skog, landbruk, industri, fiskeri, oppdrett og olje og gass. I tillegg har regionen mineralressurser som foreløpig er uutnyttet. Flotte naturområder fra kyst til innland representerer videre store muligheter knyttet til en helhetlig utvikling av reiselivsnæringen. Fra Dønna sin side gis det uttrykk for at man vil stå sterkere sammen når det gjelder realisering av framtidige utviklingsmuligheter, enn hver for seg. Samtidig er det bekymring knyttet til svekket demokratisk representasjon og muligheter for politisk påvirkning ved en sammenslåing.

Ellers er bedring av kommunikasjonen til fastlandet viktig for både Dønna og Herøy. Dette er viktig for næringslivet, f.eks. når det gjelder fisketransport, men også for innbyggerne. Man antar at Dønna og Herøy sin attraktivitet for bosetting og næringsetableringer vil øke dersom man får etablert en fastlandsforbindelse mot Sandnesjøen. Ordføreren i Herøy har også gitt signaler om at kommunesammenslåing ikke er ønskelig før en fastlandsforbindelse er på plass. Kommunikasjonstilbudet oppleves i dag som for dårlig, både med tanke på å komme seg fram og tilbake på jobb, for å reise inn til regionsenteret for å handle, og for benytte seg av kultur- og fritidstilbud.

For Vefsn er det også befolkningsutviklingen som oppleves som den største utfordringen i forhold til kommunes rolle som samfunnsutvikler. Det er behov for å styrke kommunes attraktivitet med tanke på få folk i produktiv alder til å flytte til kommunen, og det er således behov for å legge til rette for spennende arbeidsplasser og et mer variert og fleksibelt arbeidsmarked. I den forbindelse blir det også i Vefsn pekt på at etableringen av Toven-tunellen vil bidra til å utvide bo- og arbeidsmarkedsregionen og gjøre regionen mer attraktiv. Dagens vei er smal og svingete og det er del rasfare. Med tunellen blir reisetiden fra Mosjøen til Sandnessjøen på under én time.

For Vefsn er det også en utfordring at man i stor grad er avhengig av aluminiumsverket som er den store hjørnesteinsbedriften i kommunen. Aluminiumsverket var ferdig 1958, og på det meste var det 1100 ansatte ved verket. I dag er det rundt 700 sysselsatte der, noe som har sammenheng med effektiviseringer. Da aluminiumsverket ble etablert, ble det ansatt en stor andel ufaglærte, og det har vært svak tradisjon for å ta høyere utdanning. Dette har ført til at man har en relativt lav andel med høyere utdanning i befolkningen. I dagens næringsliv er imidlertid kompetanse stadig viktigere, og kompetanse er også en forutsetning for omstilling. Dette blir også trukket fram som en av årsakene til at næringslivet er svakt og at det lite investeringer knyttet til framtidig utvikling. Det er få bedrifter i Mosjøen som har leveranser knyttet til virksomheten rundt oljebasen i Sandnessjøen. Her er det flere bedrifter fra Rana som har leveranser.

Vefsn har, på samme måte som de mindre kommunene, utfordringer med at ungdom som flytter ut for å ta utdanning, ikke kommuner tilbake. Gjennom RKK arbeides det imidlertid for å legge til rette for å styrke mulighetene for bedre utdanning i regionen. Ellers blir det fra Vefsn også pekt på at man nå er i gang med felles næringsplan for HALD og Vefsn, hvor man forsøker å se felles utfordringer på tvers av kommunegrensene, og hvor man forsøker å utarbeide felles strategier i forhold til utdanning og næringsliv. I den forbindelse blir det også understreket at samarbeidet med HALD-kommunene fungerer godt, og at man nå også er i ferd med å etablere felles havneselskap.

**Grane** er den kommunen som har hatt den største nedgangen i folketallet fra 2000 og fram i til dag. De senere årene har det imidlertid vært en viss økning her også, og kommunen har satset en del på å øke innbyggertallet, bl.a. med tilbud om gratis tomter og et tilskudd på 2-300 000 kr til byggestøtte. Dette er tiltak som har resultert i noen nye innbyggere. Videre er det satset på opprustning og skole og bygging av idrettshall. Tilbakemeldingene er at elever, lærere og foreldre er fornøyd. Det er aktivt idretts- og kulturliv med bl.a. fotball og aktivt revy- og musikkmiljø.

Det samarbeides med Vefsn på en del områder, men dette oppleves også som et dilemma i forhold til samfunnsutviklerrollen. Slike samarbeider innebærer som oftest at arbeidsplasser og kompetan-



se forsvinner til Mosjøen. For en liten kommune kan dette fort få merkbare konsekvenser. Forsvinner arbeidsplasser, blir det færre innbyggere og kommunen mister inntekter. Kommunen har få kompetansearbeidsplasser, og slike arbeidsplasser er viktig fordi folk med spesiell kompetanse også kan være ressurspersoner i lokalmiljøet, f.eks. gjennom lag og frivillige organisasjoner.

Ellers pekes det på at det fra 70-tallet og fram til i dag har vært en sentralisering av statlige arbeidsplasser som har slått negativt ut for kommunen. Her nevnes bl.a. arbeidsplasser knyttet til Statskog, NSB, Televerket, Posten, trygdekontoret og ligningskontoret.

Den største arbeidsplassen, nest etter kommunen, er i dag en vindusfabrikk med ca. 80 ansatte. Dersom den skulle bli borte, vil det få store konsekvenser for kommunen. Det er ellers en del mindre bedrifter, bl.a. knyttet til trearbeid. Videre er det 40 produksjonsenheter i landbruket. Antallet bruk er redusert betraktelig de senere årene, men det samme arealet er drift som tidligere. Det drives med melk, sau, geit, potet og litt med gris, fjørkre, høns og egg.

I forhold til framtidig utviklingsarbeid er man nå i ferd med å vurdere nye måter å utnytte lokale ressurser på. Grane er, sammen de andre kommunene som er berørt av Vefsnavassdraget, i gang med å utrede etableringen av en regionalpark (Vefsna regionalpark). KMD har et eget verdiskapingsprogram for regionalparker. Programmet skal bidra til lokal og regional utvikling. Målet er å ta vare på og utnytte særegne natur- og kulturverdier som finnes i enkelte områder. Programmet representerer en ny måte å jobbe med lokal samfunnsutvikling, næringsutvikling og verdiskaping. Vefsna regionalpark er, som parkprosjekt, med i det nasjonale nettverket norske parker, som nå også er i ferd med å bli en del av et nordisk nettverk. Grane er også nasjonalparkkommune, og det kan i den forbindelse være aktuelt å jobbe for å få nasjonalparklandbystatus dersom det blir mulig. Med særegne naturkvaliteter og Vefsna som lakseelv, er det et potensial for utvikling av natur- og kulturbasert reiseliv. Det er tidligere bl.a. arrangert VM i fluefiske i området. Det er lite som er tilrettelagt og utviklet i dag, så det er en betydelig vei å gå før man får utviklet tilbud som kan gi grunnlag nye arbeidsplasser. Det er bl.a. mangel på overnattingsmuligheter i området. Området har mye å by på men det er betydelig arbeid knyttet til samordning, koordinering, kompetanseutvikling, produktutvikling, tilrettelegging, markedsføring og salg. Det vises i den forbindelse også til at det er bra kvalitet på lokalprodusert mat, som ost, fisk og kjøtt. Det er behov for å koordinere tilbudene og utvikle vertskapsrollen. Studieturer til regionalparker i Sveits og Skottland har vært inspirerende.

Samtidig gis det også uttrykk for at Grane alene har begrenset med ressurser til å utvikle og følge opp. Grane næringsutvikling har i dag prosjektledelsen for parkprosjektet. I den forbindelse blir det også vist til at det er et potensial for helhetlig utvikling av Helgeland som reiselivsdestinasjon, og det er muligheter for rike og varierte opplevelser innenfor relativt korte avstander. Som eksempel nevnes muligheter for å oppleve det rike fuglelivet på Herøy og kort tid etter få unike fjellopplevelser i Grane og Hattfjelldal. Området har også en spesiell krigshistorie som kan utnyttes i reiselivssammenheng. Her er det muligheter for å utvikle ulike tilbud som kombinere flere særegne og spesielle opplevelser. I en slik sammenheng kunne en større kommune fungert som en mer robust og handlekraftig utviklingsaktør, en kommune som har ressurser til å samhandle, skaffe til veie ressurser og trekke inn den kompetanse som trengs i utviklingsarbeidet.

Tilbakemeldingene fra Grane, er at man ser muligheter for at en sammenslåing kan bidra til å forene ressurser og gjøre det lettere å kjempe sammen. Samtidig er det frykt for sentralisering, at Granes påvirkning blir svak og at Granes interesser ikke blir ivaretatt. Man har f.eks. liten tro på at man i en sammenslått kommune får anledning til dele ut gratis tomter i Grane og gi støtte på 2-300 000 kr til bygging av nye hus.





### 6.5.3 Samlet 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 vekstkommuner eller fraflyttingskommuner. Flere av kommunene vil i tiden framover ha utfordringer knyttet til utviklingen når det gjelder både demografi, næringsutvikling og kamp om arbeidskraft. 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.

Vurderingene i kommunene er at en sammenslåing vil ha positive effekter med tanke på å sikre bedre muligheter for helhetlig og langsiktig planlegging og styrke arbeidet med samfunns- og næringsutvikling. Sammen vil man bli sterkere og ha muligheter for å frigi ressurser som gjør at man kan gjøre ting man ellers ikke ville fått til, og at man kan bli bedre til å trekke til seg prosjekter og midler utenfra. Mer konkret blir det pekt på at sammenslåing kan bidra til at man står sterkere i samhandlingen med næringslivet og i forhold til utnyttelse av potensielle ringvirkninger knyttet til oljebasen. Helgeland har rike og varierte ressurser som kan unyttes i reiselivssammenheng, hvor man sammen kan spille på og utvikle tilbud og produkter fra kyst til innland. Landbruk er en viktig næring i alle kommunene, og en sammenslåing kan gi grunnlag for en sterkere landbrukssetting fra kommunene side. Et aktivt landbruk i utvikling vil være viktig for å skape attraktive bygder, og sterke primærnæringer bidrar i stor grad til å stabilisere folketallet. Vefsn og HALD-kommunene er også i gang med en prosess for å utarbeide felles strategisk næringsplan.

Meningene er varierende i forhold til hvorvidt en sammenslåing kan bidra til å øke det økonomiske handlingsrommet for politiske prioriteringer, og vurderingene av effektene av en sammenslåing av kommuner med tanke på å sikre livskraftige lokalsamfunn, er verken negative eller positive. At det ikke er tro på spesielle positive effekter i den forbindelse, har sannsynligvis sammenheng med frykt for sentralisering. Dette er frykt som er klart uttrykt i Grane.

Spørreundersøkelsen viser at det er et klart flertall som har tro på at en sammenslåing kan gi positive effekter med tanke på bli mer robust i forhold til å kunne møte framtidige utfordringer, nye oppgaver og økte krav til kommunene.

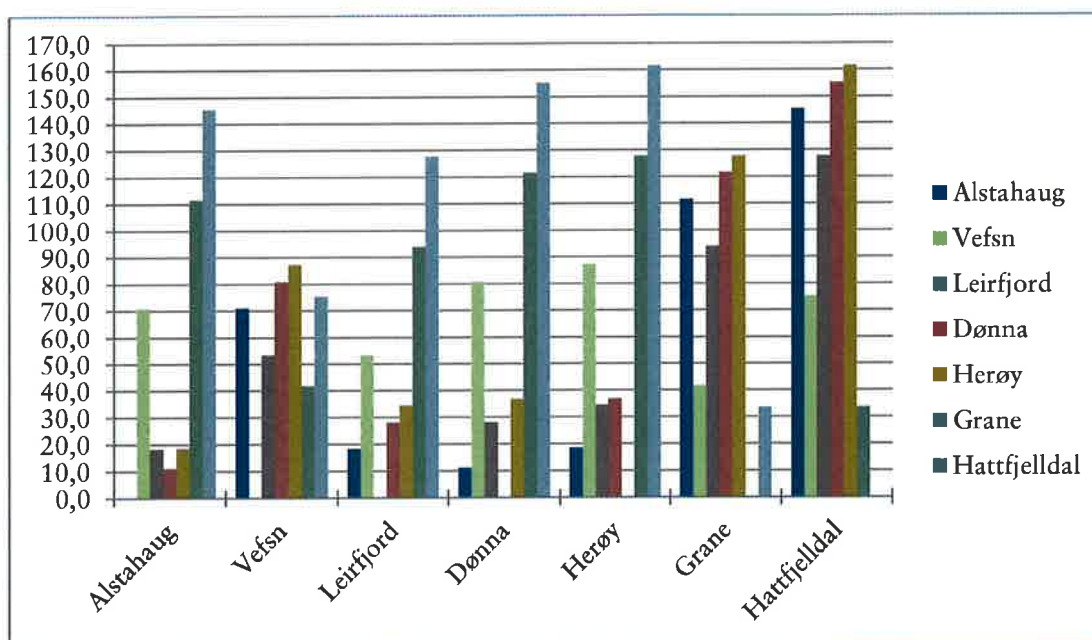


## 7. Fordeler og ulemper med ulike sammenslåingsalternativer

Fordeler og ulemper med ulike sammenslåingsalternativer er belyst i forbindelse med spørreundersøkelsen og i forbindelse med intervjuene. Som tidligere omtalt, er alternativene som følger:

- 1) Alle, det vil si Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Vefsn, Grane, Hattfjelldal, Dønna (28877 innb.)
- 2) HALD + Vefsn, det vil si Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Vefsn, Dønna (25947 innb.)
- 3) HALD, det vil si Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Dønna (12695 innb.)
- 4) Vefsn + Grane + Hattfjelldal (16128 innb.)

Figur 49 viser avstander mellom kommunesentrene i de ulike kommunene. Vi ser at avstandene er relativt store i alternativ 1. Det er over 16 mil fra kommunesenteret i Herøy til kommunesenteret i Hattfjelldal. Avstandene til ytterområdene er enda lenger. Vi ser at avstandene er relativt korte mellom HALD-kommunene, men det er fergeforbindelse til Herøy og Dønna. Fra Alstahaug til Vefsn er det i overkant av sju mil. Fra Vefsn til Grane er det 7,5 mil.

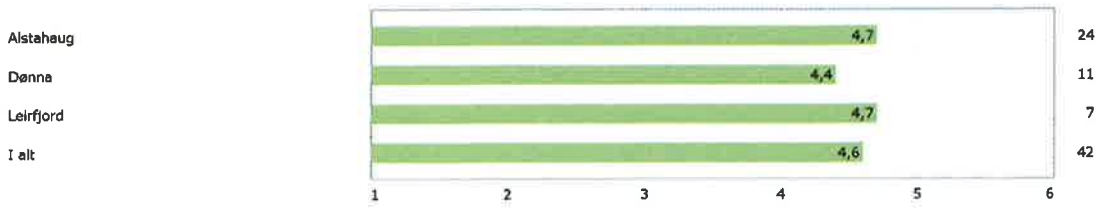


Figur 49 Avstander mellom kommunesentrene i km. Basert på <http://kart.gulesider.no//>.

Synspunktene på de ulike alternativene gjennom spørreundersøkelsen går fram av Figur 50-Figur 53. Det er verdt å merke at vurderingene av de ulike alternativene i den enkelte kommune omfatter kun alternativer der den aktuelle kommunen er involvert. Respondentene i Alstahaug, Dønna og Leirfjord ble bedt om å vurdere sammenslåing av de fire HALD-kommunene på en skala fra 1-6, der 1 er svært negativ og 6 er svært positiv (jf. Figur 50). Vi ser at de gjennomsnittlige ligger klart på den positive siden av skalaen. Samlet sett ligger de gjennomsnittlige vurderingene på 4,6 og at det er relativt små variasjoner i vurderingene mellom kommunene.



Tilsvarende vurderinger i Vefsn i forhold til alternativet med Vefsn, Grane og Hattfjelldal ligger også på samme nivå, men gjennomsnittlig vurdering på 4,7 (jf. Figur 51).

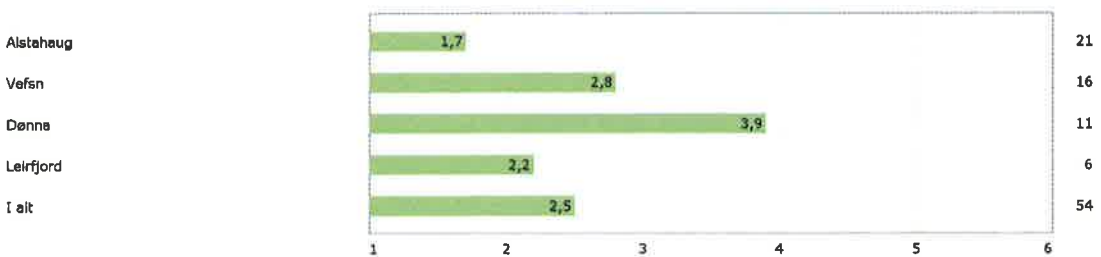


Figur 50 Vurdering av sammenslåingsalternativ: Alstahaug, Leirfjord, Dønna og Herøy. 1 er svært negativ og 6 er svært positiv. Gjennomsnitt.



Figur 51 Vurdering av sammenslåingsalternativ: Vefsn, Grane og Hattfjelldal. 1 er svært negativ og 6 er svært positiv. Gjennomsnitt.

Når det gjelder vurderingene av storalternativet med Alstahaug, Leirfjord, Dønna, Herøy, Vefsn, Grane og Hattfjelldal, ligger de gjennomsnittlige vurderingene klart på den negative siden av skalaen (Figur 52). Dønna ser her til å skille seg med positive vurderinger også til dette, men ikke så positive som til HALD-alternativet. Vurderingene av alternativet med HALD-kommune og Vefsn følger noenlunde samme mønster som storalternativet, men vurderingene til dette alternativet er ikke like negative.



Figur 52 Vurdering av sammenslåingsalternativ: Alstahaug, Leirfjord, Dønna, Herøy, Vefsn, Grane og Hattfjelldal. 1 er svært negativ og 6 er svært positiv. Gjennomsnitt.



Figur 53 Vurdering av sammenslåingsalternativ: Alstahaug, Leirfjord, Dønna og Herøy og Vefsn. 1 er svært negativ og 6 er svært positiv. Gjennomsnitt.



I forbindelse med spørreundersøkelsen ble det også stilt spørsmål om hva som er den/de viktigste årsakene til at man er negativ eller positiv til de ulike alternativene. De som er negative til alternativ 1 (alle kommunene), mener at dette alternativet vil være problematisk pga. store avstander, kulturelle forskjeller, mangel på lokalkunnskap, og for stor avstand mellom tjenesteyter og bruker. Det er også noen som mener at dette er et krevende alternativ å realisere, at det vil oppstå senterdiskusjoner og at det kan være vanskelig å få en slik kommune til å fungere bra. De som er positive mener at dette vil gi en stor, mektig og robust kommune som dekker både kyst og innland, at man vil få rikt og mangfoldig fagmiljø og bedre muligheter for å utnytte ressursene til regionens beste. Det antas også at dette alternativet vil gi de største økonomiske gevinstene, og at dette alternativet vil gi en kommune med stor tyngde og gjennomslagskraft. Selv om avstandene er store, blir det pekt på at det fullt mulig å holde møter på dagbasis i Vefsn.

For alternativ 2 (HALD + Vefsn) er det mange av de samme argumentene som trekkes fram, både av negativ og positiv karakter. Enkelte mener at dette er et mer håndterlig alternativ enn det forrige, men samtidig så er det noen som kommenterer at det er unaturlig at Grane og Hattfjelldal ikke er med.

Alternativ 3 omfatter de fire HALD-kommunene. Av de som er negative til dette alternativet, er det enkelte som også mener at dette også blir for stort, at det blir for store avstander og at man frykter sentralisering og tjenestetilbud og innbyggere. Kulturelle forskjeller og dårlig kommunikasjon blir trukket fram som en barriere. En sammenslåing og Dønna/Herøy og Alstahaug/Leirfjord blir i den forbindelse nevnt som en alternativ løsning. Samtidig er det også viktig å være oppmerksom på at en del også er negative fordi de mener HALD-alternativet er for lite i forhold til framtidige utfordringer. Det blir bl.a. vist til behov for større næringsgeografisk nedslagsfelt og at det kan være strategisk lurt å innlemme to enheter av Helglandssykehuset i samme kommune for å stå sterkere i diskusjonen om sykehusstrukturen og framtidig samferdselsutvikling. De som er positive til HALD-alternativet mener at dette er naturlig alternativ med tanke på små avstander og nærhet, og at kommunene allerede samarbeider godt i dag. Videre vises det til at en sammenslåing kan føre til bedre forutsetninger for å styrke fagmiljøene og unytte hverandres sterke sider. Flere peker på at dette fungerer som en bo- og arbeidsmarkedsregion i dag, at en sammenslåing av HALD-kommunene dermed er både lettere og raskere å realisere.

For alternativ 4 (Vefsn, Grane og Hattfjelldal), er mange av argumentene som trekkes fram – både positive og negative - i stor grad sammenfallende med HALD-alternativet (alternativ 3). Det negative går på store avstander og sentralisering, men det blir også trukket fram at folketallet ikke blir vesentlig større (sett fra et Vefsn-perspektiv). Det positive er at det er en naturlig region utfra geografi og samhandling. Det er et felles arbeidsmarked og kommunene kjenner hverandre godt. Videre blir det pekt på at Vefsnavassdraget binder kommunene sammen, og at det er felles utfordringer knyttet til næringsutvikling, jordbruk og kommunikasjoner.

Ut fra spørreundersøkelsen er inntrykket at det er alternativene med HALD-kommunene og alternativet med Vefsn, Grane og Hattfjelldal som er mest nærliggende. Inntrykkene fra intervjuene synes også å bekrefte dette, men at det samtidig gis uttrykk for at det er en del usikre faktorer som kan påvirke vurderingene. Dette dreier seg bl.a. om usikkerhet knyttet til hva som skjer med fylkeskommunen, hva som skjer med videregående skoler, hva slags oppgavefordeling man får og hva som skjer med sykehusstrukturen. HALD-alternativet vil ikke gi noen stor kommune befolkningsmessig, og det er noe usikkerhet knyttet til om en slik sammenslåing vil en kommunene som er stor og robust nok til å møte framtidige oppgaver og utfordringer.

Gjennom intervjuene i **Alstahaug** er inntrykket imidlertid at man i utgangspunktet ser det som mest naturlig med en sammenslåing av HALD-kommunene. Dette oppfattes som en naturlig funk-





sjonell region med mye interkommunalt samarbeid, felles identitet og kultur. Det er også etablert felles IT- og økonomisystemer som gjør at det ligger godt til rette for en kommunesammenslåing.

De andre alternativene oppfattes som for store og for ambisiøse i første omgang. En større sammenslåing blir i tilfelle sett på som mer aktuell på sikt. Det er også usikkerhet til hvordan det vil fungere med to regionsentre i en og samme kommune. Samtidig gis det også uttrykk for at samarbeidet med Vefsn er godt i dag, og at en enda større kommune kan bli et enda sterkere talerør overfor regionale myndighet. Flere peker på at det mest hensiktsmessig vil være å bygge nye kommuner rundt de fire naturlige sentraene på Helgeland, dvs. Sandnessjøen, Mosjøen, Mo i Rana og Brønnøysund. Et annet moment som blir trukket fram i den forbindelse, er at en sammenslåing av kommuner på Helgeland kan bidra til redusere behovet antall regionråd. Det er i dag tre regionråd som da kan reduseres til ett. Ett Helgeland regionråd kan også bidra til at Helgeland blir en mer slagkraftig region.

I Leirfjord gis det, på samme måte som i Alstahaug, uttrykk for at det mest realistiske er å bygge nye kommuner rundt de fire regionsentrene. Et storalternativ blir sett på som utfordrende i den forstand at politikerne får for lite lokalkunnskap og at det blir for lite lokaldemokrati. Det er også en frykt for at byene ikke greier å samarbeide godt nok, at makta skal pendle fra det ene område til det andre og at ting blir uforutsigbart. Dette er problemstillinger man vil unngå med en by i hver kommune. Det gis i den forbindelse også uttrykk for at HALD-kommunene er vant til å samarbeide og at man kjenner hverandre godt.

Samtidig gis det i Leirfjord uttrykk for at sammenslåing ikke er noe man i utgangspunktet ønsker, men kommunen er åpen for å vurdere det. Man erkjenner samtidig at det er utfordringer med å drive kommunen slik man ønsker, og man ser også at verden og utfordringene har endret seg etter at kommunestrukturen ble lagt på 60-tallet.

Som vi så av spørreundersøkelsen, er Dønna den kommunen som er mest positiv til de største sammenslåingsalternativene, samtidig som HALD-alternativet har høyest score også her. Det som trekkes fram som positive sider ved storalternativene er blant annet at Vefsn er stor kommune med ressurser og kompetanse som kan komme alle kommunene til gode. Vefsn har samtidig utfordringer knyttet til befolkningsvekst, demografi og stagnasjon i næringslivet. Alstahaug har vekst som følge av virksomheter og aktiviteter knyttet til oljebasen. Med Vefsn på laget ser man slik sett for seg at man vil få en kommune med en sterkere motor som hele Helgeland kan dra nytte av. Meningene er delte om dette i Dønna. Det er også frykt for at dette blir for stort, og det stilles spørsmål ved hvor mange fra Dønna som blir sittende i et kommunestyre i en kommune på 30 000 innbyggere. Det pekes også på at det er kulturforskjeller fra Dønna til Hattfjelldal og at reiseavstandene gjør at dette ikke blir noe praktisk og godt alternativ. Også med HALD-alternativet beskrives et behov for å bygge opp en felles identitet, slik at man trekker i lag. Tilbakemeldingen er at regionsenterkommuner i utgangspunktet er det mest realistiske og at det i seg selv vil bidra til en stor reduksjon i tallet på kommuner. Samtidig blir det også gitt uttrykk for at en storkommune kanskje hadde vært det mest spenstige og mest framtidsrettede.

I tillegg til alternativet med sammenslåing av alle kommunene, er Vefsn med i et alternativ sammen med HALD-kommunene og ett alternativ sammen med Grane og Hattfjelldal. Selv om storalternativet gjennom spørreundersøkelsen samlet sett får lavest skår, er det verdt å merke seg at Vefsn er kanskje ikke er fullt så negativ til storalternativet som til alternativet med Vefsn og HALD-kommunene. Dette er også et inntrykk fra intervjuene. Her er det tilbakemelding om at dette er «kunstig alternativ», og at det er unaturlig med en slik sammenslåing uten at både Vefsn og Grane er med. I den forbindelse blir det også kommentert at regionrådsinndelingen er unatur-



lig. Det oppleves som upraktisk at Grane og Hattfjelldal er i et annet regionråd i og med at Vefsn fungerer som regionsenter for disse kommunene.

Samtidig blir det gitt uttrykk for at Vefsn, Grane og Hattfjelldal har vært det naturlige når man har snakket om kommunesammenslåing, men det har ikke vært så mye snakk om hvorfor. Dersom Vefsn slår seg sammen med Grane og Hattfjelldal vil den nye kommune få ca. 3000 flere innbyggere enn det Vefsn har i dag. For Vefsn sin del vil dette innebære at en ny kommune med Vefsn, Grane og Hattfjelldal ikke blir så mye mer større og slagkraftig enn i dag, men at arealet vil bli vesentlig større. Det er åtte mil fra Mosjøen til Hattfjelldal. For å få en kommune er mer slagkraftig i forhold til framtidig samfunnsutvikling, blir det også gitt uttrykk for at en storkommune kunne vært en fordel. Dette forutsetter imidlertid at man klarer å få til en kommune med god samhandling og at man klarer å stå fram som en enhet. I den forbindelse blir det også gitt uttrykk for at det da vil være viktig å fokusere på mulighetene som variasjonen fra kyst til innland gir, og ulikheter ikke nødvendigvis trenger å være en ulempe. Toven-tunellen vil bidra til å redusere reiseavstandene. I den forbindelse nevnes også at en kommunesammenslåing kan være et virkemiddel for å fjerne bompengene knyttet til tunellen, noe som vil bidra til en raskere utvidelse av bo- og arbeidsmarkedsregionene enn det man ellers vil få, noe som kan komme mange til gode. Samtidig erkjenner man at utfordringene knyttet til kniving mellom to byer i en og samme kommune. En annen forutsetning er man klarer å identifisere og enes om felles utfordringer, mål og visjoner. Det understrekes at det må være nok vilje dersom man skal lykkes med en slik løsning.

I Grane, blir det ut fra de alternativene som er skissert, gjennom intervjuene pekt på at det er Vefsn og Grane og Hattfjelldal som synes mest fornuftig. Samtidig blir det gitt uttrykk for at hvilke alternativer som er aktuelle, også vil avhenge av de nasjonale føringene. I den forbindelse blir det også kommentert at dersom det f.eks. skulle bli stilt krav om 20 000 innbyggere (jf. krav som har vært diskutert i forbindelse med samhandlingsreformen) vil det også måtte innebære at enda flere kommuner blir med i en fusjon.

I Grane er man ikke sikker på at de samfunnsutviklingstiltakene som gjennomføres i Grane, vil få gjennomslag dersom man går sammen med Vefsn, og man ser for seg faren for at Grane kan bli en utkant i en slik sammenheng, og de regner med at Hattfjelldal vil føle det på samme måte. Bakgrunnen for det er at dersom man skal hente ut effekter av en sammenslåing, så må det tas ut effektiviseringsgevinster. For å lykkes med det, er det sannsynlige utfallet at det blir flyttet arbeidsplasser og kompetanse til Mosjøen. Man ser for seg at hovedtilbud knyttet til skole, barnehage, sykehjem og omsorgstilbud vil bestå, men at det ikke vil bli noen tung administrasjon i Grane, kanskje et service-kontor, og den demokratiske påvirkningen vil bli liten. Videre fryktes det for ringvirkninger av dette, i form av redusert handels- og servicetilbud og mindre attraktivitet med tanke på næringsutvikling. Samtidig er det også en erkjennelse av kommunen i dag er inne i en nedadgående spiral. Økonomiske nedskjæringer skaper utfordringer, det interkommunale samarbeidet øker, noe som oppleves som en kortsiktig løsning. Man føler at stadig økende interkommunalt samarbeid bidrar til en gradvis utarming av kommunen, og det som er igjen i kommunen blir mer utsatt når det er behov for nye nedskjæringer.

Man ser også et en større og mer slagkraftig kommune i prinsippet kan stå sterkere rustet som grunnlag for å drive samfunns- og næringsutviklingsarbeid som kan komme Grane til gode, men troen på realismen i en slik betraktning er mer begrenset.



### 7.1.1 Samlet vurdering

Tilbakemeldingene gjennom spørreundersøkelsen og intervjuene viser at det er alternativet med HALD-kommunene og alternativet med Vefsn, Grane og Hattfjelldal som har mest støtte. Gjennom spørreundersøkelsen er det et klart flertall som mener at disse alternativene, hver for seg, vil ha positive effekter. De viktigste argumentene for disse alternativene er at de representerer de mest funksjonelle og naturlige samarbeidsregionene, og hvor det i størst grad er felles kultur og identitet. En slik inndeling vil også føre til at man bygger nye kommuner rundt to regionsentrene og man unngår potensielle konflikter knyttet til det å ha to byer i en og samme kommune.

Samtidig er det også noen ser fordeler og muligheter knyttet til storalternativet hvor alle kommunene er med. Det er kanskje Dønna og Vefsn som er minst negative til det. De viktigste argumentene for dette alternativet er få på plass en stor og framtidsrettet kommune med god tilgang på kompetanse og ressurser, og at dette vil gi grunnlag for en helhetlig satsing på utvikling av Helgeland som region. Med Toven-tunnelen vil avstandene blir mindre og bo- og arbeidsmarkedsregionene vil bli større, og en større kommune kan ha bedre forutsetninger for å utnytte mulighetene som det gir. I Vefsn ser man også muligheter for at bompengene kan bli fjernet ved en kommunesammenslåing. Flere peker på at de store variasjonene og relativt korte avstandene fra kyst til innland og fjell kan gjøre det lettere å utvikle Helgeland som reiselivsdestinasjon, og at ulikhetene snarere kan være en fordel enn en ulempe. Landbruket er en viktig i næring i mange kommuner, og en sterk kommune kan i større grad være en pådriver for utvikling og styrking av landbruksnæringen, som er viktig for bosetting, tilbud og trivsel i bygdene. Samtidig er det bevissthet om at det er knyttet utfordringer til dette storalternativet, både når det gjelder avstander og demokrati. Enkelte ser det som mer realistisk å tenke i forhold til en to-trinnrakett, at man først konsentrerer seg om å bygge nye kommuner rundt regionsentrene, og eventuelt ser på storalternativet på senere tidspunkt. Dersom man går fra sju til to kommuner, vil det også gjøre det interkommunale samarbeidet enklere og mer effektivt, og det vil også da være lettere å utvikle felles strategier og tale regionens interesser med én stemme. For de mindre kommunene er det frykt for at en sammenslåing skal bidra til økt sentralisering og utarming av lokalsamfunn. I den forbindelse vil det i en sammenslåingsprosess være sentralt å avdekke hva som er den enkeltes kommunes utfordringer og mål for framtidig utvikling. Uansett alternativ som velges vil det være behov for å enes om felles utfordringer, visjoner og mål for den nye kommunen som alle dagens kommuner kan se seg tjent med.



## 8. Sammenfattende vurderinger

Målsettingen med utredningsarbeidet har vært å se på konsekvenser knyttet til en eventuell kommunesammenslåing når det gjelder økonomi, administrasjon, tjensteproduksjon og forvaltning, demokrati og samfunnsutviklingsarbeid. Vi vil her trekke fram sentrale konklusjoner fra utredningsarbeidet og forsøke å foreta en samlet konklusjon knyttet til de viktigste fordelene og ulemene ved en eventuell sammenslåing.

### 8.1 Kommunestruktur. Historikk, status og utfordringer

---

Rapporten innledes med en gjennomgang av historikk, status og utfordringer knyttet til kommunestrukturen i Norge. Det har skjedd svært små endringer i strukturen siden reformen som ble gjennomført på begynnelsen av 60-tallet i kjølvannet av Scheikomiteens arbeid. Det har imidlertid skjedd store samfunnsmessige endringer siden den gang – endringer som fører til at det blir et stadig større misforhold mellom kommunestrukturen og de oppgaver som kommunene skal løse. Dette førte til at Christiansenutvalget ble oppnevnt allerede i 1989 med mandat til å evaluere kommune- og fylkesinndelingen, og vurdere nye inndelingsprinsipper. Utredningen konkluderte med at det var behov for en gjennomgang av kommune- og fylkesinndelingen. Før stortingsmeldingen om kommune- og fylkesinndelingen ble lagt fram for Stortinget i 1995, ble det imidlertid fattet et eget stortingsvedtak om at framtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret eller innbyggerne i en folkeavstemning har gått imot kommunesammenslåinger. Siden dette vedtaket, har det kun vært gjennomført sju kommunesammenslåinger i Norge.

I og med at frivillighetslinja ikke har bidratt til å løse utfordringene, har stadig flere aktører og politiske partier tatt til orde for nye kommunestrukture reformer, og den nye regjering har satt i gang prosesser med tanke på å gjennomføre en slik reform. Det er satt ned et ekspertutvalg som skal se på kriterier for vurdering av ny kommunestruktur. Nærmere avklaringer rundt gjennomføring av reformen er signalisert i forbindelse med kommuneproposisjonen som legges fram i mai 2014. Det er klart at disse signalene også kan få betydning for vurderinger knyttet til kommunestrukturen på Helgeland.

### 8.2 Befolknings- og næringsutvikling

---

Kommune har samlet sett hatt en svak befolkningsutvikling. Fra 2000 og fram til dag har kommunene samlet sett fått litt over 1100 færre innbyggere. Alstahaug og Vefsn har hatt den mest stabile utviklingen, men flere av kommunene som hadde nedgang på begynnelsen av 2000-tallet har hatt en positiv utvikling de senere årene. Negativ netto innenlands flytting kompenseres av høy innvandring fra utlandet. Fra 2000 og fram til 2013 har det samlet sett blitt 552 flere arbeidsplasser i regionen. Dette skyldes utelukkende vekst i arbeidsplasser i offentlig sektor. Det er kun Alstahaug og Herøy som har hatt vekst i private arbeidsplasser, og som også har hatt relativt gode plasseringer i NHOs NæringsNM. Resten har hatt nedgang. Alstahaug og Vefsn har som regionsentra den mest varierte næringsstrukturen. Ellers er industri og landbruk/fiske de dominerende næringene, spesielt i de mindre kommunene.





Pendlingsmønstrene gjenspeiler Alstahaug og Vefsn funksjon som regionsenter. Det er stor pendling til Alstahaug fra Leirfjord, men også en del pendling fra Dønna og Herøy. Videre er det stor pendling fra Grane til Vefsn og del pendling fra Hattfjelldal. Pendlingsmønsteret viser at kommunene i stor grad danner to funksjonelle regioner, hvorav HALD-kommunene er den ene og Grane, Vefsn og Hattfjelldal den andre. Toven-tunellen vil bidra til at interaksjonene mellom de to regionene kan øke i fremtiden.

Stagnerende befolkningsutvikling og nedgang i antall arbeidsplasser er en utfordring som går igjen i flere av kommunene. Arbeidsplassveksten på et sted påvirker nettoflyttingen på en positiv måte. Steder som har bedre nettoflytting enn forventet vil da bli karakterisert som attraktive som bosted. Slike steder har egenskaper som fører til høyere nettoflytting enn hva som er «statistisk normalt». Kommuner med en stor befolkning har systematisk bedre nettoflytting enn små. Høy arbeidsmarkedsintegrasjon er også positivt for innflytting. Det kan skyldes at høy arbeidsmarkedsintegrasjon gir flere jobbmuligheter, og øker sannsynligheten for at en innflytter skal velge stedet som bosted. Dersom nabokommuner som ligger i pendlingsavstand har arbeidsplassvekst, vil det også øke nettoflyttingen til en kommune. Dette indikerer at alle kommunene bør ha i tankene at vekst i nabokommunen også kan være viktig for egen utvikling. Muligheter for bedre arbeidsmarkedsintegrasjon som følge av Toven-tunellen kan virke positivt.

Herøy har langt høyere nettoflytting enn forventet. Hattfjelldal har også høyere nettoflytting enn forventet. De andre kommunene ligger forholdsvis nær forventningslinjen, Alstahaug og Dønna ligger like over, Leirfjord ligger midt på, mens Vefsn og Grane ligger litt under. Hvordan en kommune plasserer seg i forhold til bostedsattraktivitet, har betydning for hvordan man skal jobbe strategisk forhold til framtidig utvikling. For kommuner med lav tilflytting i forhold utviklingen i antall arbeidsplasser, vil de være viktig å se på hva som kan gjøres med faktorer som påvirker bostedsattraktiviteten. I og med at bostedsattraktiviteten ligger omtrent på forventningslinjen, er det klart det er etablering av nye arbeidsplasser som i første omgang er viktigst for å skape vekst i folketallet. Samtidig vil det også vil være potensial for å styrke bostedsattraktiviteten, slik at den blir sterkere enn det forventningslinjen tilsier.

## 8.3 Økonomi

---

Kostra-analyser viser at kommunene på Helgeland har et inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Grane og Hattfjelldal peker seg ut med relativt høye korrigerede frie inntekter i forhold til landsgjennomsnittet.

Herøy har hatt gode netto driftsresultat de siste årene, og har bygd seg opp reserver i form av disposisjonsfond, men har et høyt lånenivå. Leirfjord ser ut til å være mest presset på økonomi, av de sju kommunene. Ingen av de øvrige kommunene har spesielt urovekkende finansielle nøkkeltall, og basert på en overordnet analyse, ser det ikke ut til at kommunene er spesielt presset på økonomi, i forhold til mange andre av landets kommuner.

Selv om Kostra-analysene viser at ingen av kommunene har spesielt urovekkende finansielle nøkkeltall, kommer det fram gjennom intervjuene at flere av kommunene står foran utfordringer knyttet til høy gjeld som følge av store investeringer. Etterslep på pensjon og potensielle renteøkninger kan bli krevende for noen kommuner. Den viktigste årsaken synes å være at kommunene ønsker å utvikle tjenester og tilbud som ikke er lovpålagte. I enkelte av kommunene har man startet prosessene med økonomiplanarbeidet på et tidligere tidspunkt for å sikre bedre politisk forankring og planlegging i forhold til økonomi. Nedskjæringsprosesser kan være krevende – «det er vanskelig gi



slipp på et gode man allerede har». De minste kommunene er også sårbare i forhold til endringer i befolkningssammensetningen.

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

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

Det er beregnet effekter på overføringene gjennom inntektssystemet for følgende alternativer

- 1) Alle, det vil si Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Vefsn, Grane, Hattfjelldal, Dønna
- 2) HALD + Vefsn, det vil si Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Vefsn, Dønna
- 3) HALD, det vil si Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Dønna
- 4) Vefsn + Grane + Hattfjelldal

Beregningene viser at de fire alternativene vil få et inndelingstilskudd på henholdsvis 101, 65, 53 og 35 mill. kr per år. Dette tilsvarer en økning i rammetilskuddet hvert år de første 15 årene på henholdsvis 21, 12, 10 og 9 mill. kr. Dersom man i tillegg henter ut potensielt innsparingspotensial på administrasjon fra dag én etter sammenslåingen, vil det gi årlige økonomiske gevinster sammenlignet med dagnes nivå på 76, 47, 41 og 30 mill. kr. I løpet av periode på 15 år, dvs. før nedtrappingen av inndelingstilskuddet starter, kan gevinstene for de ulike alternativene å summere seg opp til henholdsvis 1 136, 705, 616 og 451 mill. kr. Inkluderes innsparingspotensialet på tjenester på samme måte, vil tilsvarende effekt for de ulike alternativene være henholdsvis 1388, 964, 485 og 871 mill. kr. Det er imidlertid ikke realistisk å forvente at et slikt innsparingspotensial kan hentes ut fra dag én. Etter 20, 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.

Ellers vil alternativene hvor Hattfjelldal inngår, alternativ 1 og 4, vil føre til økte inntekter fra salg av konsesjonskraft fra en ny sammenslått kommune. Det vil føre til at fylkeskommunene mister tilsvarende inntekter fra konsesjonskraft. Nettoprisen ved uttak/salg av konsesjonskraft har variert mye de siste 10 årene. Dersom vi legger til grunn en nettopris ved uttak/salg av konsesjonskraft på 15 øre/kWh, tilsvarer dette økte inntekter på ca. 6 mill. kr. per år. Dersom nettoprisen øker til 20 øre/kWh, vil inntektene øke til ca. 8 mill. kr. pr år. Dette er økte inntekter som vil være varige for kommunene.

Generelt forventes det at andre statstilskudd vil være sammenslåingsnøytrale. Dette gjelder Integreringstilskudd, Tilskudd ressurskrevende tjenester, Kompensasjonstilskudd (rente- og avdragsrefusjon) for investeringer knyttet til handlingsplanen for eldreomsorg og opptrappingsplanen for psykisk helse, Rentekompensasjon skoleanlegg, skolebygg og svømmeanlegg og kirkebygg, Kompensasjon renter og avdrag for investeringer fra gjennomføringen av reform '97 og Momskompensasjon.



Alle kommunene ligger i samme sone for arbeidsgiveravgift og distriktpolitisk vikemiddelområde, og disse ordningene vil således heller ikke påvirkes av en kommunesammenslåing. Det samme gjelder landbrukspolitiske tilskudd. Det er kun sonene for Areal- og kulturlandskapstilskuddet følger kommunegrensene, men alle kommunene ligger i samme sone.

Alle kommunene, med unntak av Vefsn, har eiendomsskatt i hele kommunen. Vefsn har eiendomsskatt på verk og bruk og på områder utbygd på byvis. Videre varierer nivået på eiendomsskatten. Vefsn og Grane har høyest inntekter fra eiendomsskatt, med hhv. 4,9 og 5,3 prosent av sum driftsinntekter. Leirfjord har lavest inntekter fra eiendomsskatt av de sju kommunene, tilsvarende 1,6 prosent av sum driftsinntekter. Både områder og nivå på eiendomsskatt må harmoniseres ved en kommunesammenslåing. Det samme gjelder nivået på kommunale avgifter. Prissettingen på tjenestene varierer noe mellom kommunene i dag. Grane har lavest foreldrebetaling for en SFO-plass, mens foreldrebetalingen er høyest i Herøy. Årsgebyr vann varierer fra kr 2 434 i Vefsn til kr 3 770 i Dønna. Grane har høyest årsgebyr på avløp på kr 4 510, mens Herøy har høyest årsgebyr på avfall.

Innbyggertallsutvikling og alderssammensetning har stor betydning for nivået på de statlige rammeoverføringene. Kommunene på Helgeland har generelt en eldre befolkning enn landsgjennomsnittet. Det er store variasjoner mellom de sju kommunene i Helgeland. I Alstahaug ligger andelen eldre over 67 år på om lag 14 prosent, mens andelen ligger på 20 prosent i Grane og Hattfjelldal.

Basert på beregningsopplegget fra TBU, er det anslått at kommunene samlet sett kan få merutgifter på om lag 51 mill. kr i perioden 2014 til 2020, som følge av den demografiske utviklingen. I aldersgruppene under 66 år er det isolert sett anslått mindreutgifter på om lag 18 mill kr, mens det i aldersgruppene over 67 år isolert sett er anslått merutgifter på omlag 69 mill kr. For Grane, Hattfjelldal og Dønna er det anslått mindreutgifter på hhv. 9,3 mill, 3,7 mill og 7,6 mill kr i perioden 2014-2020. 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. Det er spesielt Vefsn og Alstahaug som vil få betydelige økninger i merutgifter til aldersgruppene over 67 år. Å ta ned tjenestetilbudet innen oppvekst til fordel for eldreomsorg, kan være en krevende øvelse for kommunene.

## 8.4 Kvaliteten på tjenestetilbudet

---

Tilbakemeldingene fra kommunene tyder på at kvaliteten på tjenestetilbudet i kommunene i dag er noenlunde bra, men at det er utfordringer knyttet til rekruttering av kompetanse, og til små og sårbare fagmiljøer. Kommunene har også visse utfordringer med å håndtere stadig økende krav til kommunene, og ingen av kommunene føler at de står godt rustet til å håndtere store nye oppgaver.

Utfordringene varierer imidlertid mellom kommunene, og de er de minste kommunene som har størst problemer knyttet til rekruttering og til å ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet på ulike tjenesteområder. Det er spesialiserte funksjoner knyttet til samhandlingsformen, psykisk utviklingshemmede, psykiatri, demensomsorg, rus, rehabilitering og tekniske tjenester som trekkes fram som mest krevende. Flere kommuner peker også problemer innen oppvekstsektoren som følge av endringer i elevgrunnlaget og vanskeligheter med å ta ned kostandene som følge av desentralisert skolestruktur. Innenfor oppvekstområdet vil man imidlertid, i større grad enn for spesialiserte tjenester, ha muligheter for å realisere stordriftsfordeler innenfor eksisterende kommunestruktur. Som vi har sett har flere av kommunene behov for å redusere driftsbudsjettene i årene som kommuner for å få utgiftene til å stå i forhold til de økonomiske rammene man har til rådighet. Dette tyder



på at utfordringene knyttet til rekruttering og utvikling av sterke og robuste fagmiljøer i årene som kommer, ikke vil avta.

Et flertall mener at en sammenslåing av kommuner på Helgeland vil ha positive effekter i forhold til å rekruttere arbeidskraft, sikre større og bedre fagmiljøer og hente ut økonomiske effektiviseringsgevinster. Meningene er mer delte i forhold til om en sammenslåing vil ha positive eller negative effekter på tilgjengeligheten.

## 8.5 Interkommunalt samarbeid

---

Kommunene på Helgeland har lang tradisjon med interkommunalt samarbeid for å kunne gjennomføre oppgaver bedre og mer kostnadseffektivt enn det den enkelte kommune er i stand til på egen hånd. Den mest omfattende kartleggingen av interkommunale samarbeid i Nordland ble gjennomført i 2010. Samarbeidsordningene som ble kartlagt omfattet alle regionråd, interkommunale styrever, selskaper og formelle avtalebaserte ordninger. Blant kommunene som inngår i denne utredningen varierte omfanget av interkommunale samarbeid fra 22 i Vefsn til 37 i Alstahaug. I gjennomsnitt var kommunene involvert i 29 samarbeid. I ettertid har det også kommet nye samarbeid til, og samhandlingsreformen utløser behov for nye samarbeid.

Det interkommunale samarbeidet må karakteriseres som omfattende og behovet er økende. HALD-kommunene utgjør en tydelig samarbeidsregion, men samarbeidsstrukturene er sprikende. Vefsn samarbeider både mot HALD-kommunene og Grane og Hattfjelldal. Alle ser det interkommunale samarbeidet som viktig for å yte gode tjenester til innbyggerne, men omfanget og styringsmulighetene blir sett som en utfordring. Alle er i stor grad enig om at det er en grense for hvor langt det er hensiktsmessig å gå før samarbeidsulempene blir større enn fordelene. Flere er tydelig på at denne grensen er i ferd med å bli overskredet. Samlet sett blir det gjennom spørreundersøkelsen uttrykt uenighet i en påstand om «*at økt interkommunalt samarbeid er langt å foretrekke framfor en kommunesammenslåing*».

## 8.6 Demokrati

---

En sammenslåing vil bidra til lavere politisk representasjon per innbygger, og er noe som oppleves mest problematisk i de minste kommunene. Samtidig kan man få bredere partipolitisk representasjon. Lavere politisk representasjon kan imidlertid utløse behov for å ta i bruk andre former for innbyggermedvirkning i tillegg til den tradisjonelle representative kanalen. Dette kan også bidra til å vitalisere lokaldemokratiet. Erfaringene tilsier at det kan være vanskelig å si noe eksakt om effekter på valgdeltakelsen som følge av en kommunesammenslåing.

Spørreundersøkelsen viser at det ikke er noen stor tro på at en sammenslåing vil bidra til økt interesse for politisk arbeid, men det er heller ikke stor tro på at den vil bli særlig svekket. 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. En sammenslåing vil også redusere behovet for interkommunalt samarbeid, noe som også vil styrke forutsetningene for direkte demokratisk styring og kontroll. Flere av kommunene peker på at det kan være rekrutteringsutfordringer med tanke på få folk til å engasjere seg i partipolitikken i dag.





Det er et flertall i alle kommuner som mener at en sammenslåing vil gi økt innflytelse på regionale og nasjonale saker. Gjennom intervjuene blir det også pekt at en større kommune kan gi et tydeligere skille mellom politikk og administrasjon, og hvor grunnleggende og mer strategiske politiske spørsmål står på dagsorden.

## 8.7 Samfunnsutvikling

---

En viktig målsetting med en 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. Flere av kommunene vil i tiden framover ha utfordringer knyttet til utviklingen når det gjelder både demografi, næringsutvikling og kamp om arbeidskraft. 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 slags fagmiljø den enkelte kommune kan tilby og har dermed også betydning for hvordan man evner å drive utviklingsarbeid og rekruttere nødvendig arbeidskraft.

Vurderingene i kommunene er at en sammenslåing vil ha positive effekter med tanke på å sikre bedre muligheter for helhetlig og langsiktig planlegging og styrke arbeidet med samfunns- og næringsutvikling. Sammen vil man bli sterkere og mulighetene for å frigi ressurser som gjør at man får muligheter til å gjøre ting man ellers ikke ville gjort, og at man står sterkere med tanke på å trekke til seg prosjekter og midler utenfra. Mer konkret blir det pekt på at sammenslåing kan bidra til at man står sterkere i samhandlingen med næringslivet og i forhold til utnyttelse av potensielle ringvirkninger knyttet til oljebasen i Sandnessjøen. Helgeland har rike og varierte ressurser som kan unyttes i reiselivssammenheng, hvor man sammen kan spille på og utvikle tilbud og produkter fra kyst til innland. Landbruk er en viktig næring i alle kommunene, og en sammenslåing kan gi grunnlag for en sterkere landbrukssatsing fra kommunene side. Et aktivt landbruk i utvikling vil være viktig for å skape attraktive bygder, og sterke primærnæringer bidrar i stor grad til å stabilisere folketallet. Vefsn og HALD-kommunene er også i gang med en prosess for å utarbeide felles strategisk næringsplan.

Meningene er varierende i forhold til hvorvidt en sammenslåing kan bidra til å øke det økonomiske handlingsrommet for politiske prioriteringer, og vurderingene av effektene av en sammenslåing av kommuner med tanke på å sikre livskraftige lokalsamfunn, er verken negative eller positive. At det ikke er tro på spesielle positive effekter i den forbindelse, har sannsynligvis sammenheng med frykt for sentralisering. Dette er en frykt som er klarest uttrykt i Grane.

Spørreundersøkelsen viser at det er et klart flertall som har tro på at en sammenslåing kan gi positive effekter med tanke på bli mer robust i forhold til å kunne møte framtidige utfordringer, nye oppgaver og økte krav til kommunene.



## 8.8 Fordeler og ulemper ved ulike sammenslåingsalternativer

---

Ut fra spørreundersøkelsen og intervjuene er det alternativet med HALD-kommunene og alternativet med Vefsn, Grane og Hattfjelldal som synes som mest nærliggende. Gjennom spørreundersøkelsen er det et klart flertall som mener at disse alternativene vil ha positive effekter. De viktigste argumentene for disse alternativene er at de representerer de mest funksjonelle og naturlige samarbeidsregionene, og hvor det i størst grad er felles kultur og identitet. En slik inndeling vil også føre til at man bygger nye kommuner rundt regionsentrene og man unngår potensielle konflikter knyttet til det å ha to byer i en og samme kommune.

Samtidig er det også noen som ser fordeler og muligheter knyttet til storalternativet hvor alle 7 kommunene er med. Det er kanskje Dønna og Vefsn som er minst negative til det. De viktigste argumentene for dette alternativet er få på plass en stor og framtidsrettet kommune med god tilgang på kompetanse og ressurser, og at dette vil gi grunnlag for en helhetlig satsing på utvikling av Helgeland som region. En slik kommune vil også høyst sannsynlig være godt rustet for å ta på seg nye oppgaver dersom det blir aktuelt. Med Toven-tunellen vil avstandene blir mindre og bo- og arbeidsmarkedsregionene vil bli større, og en større kommune kan få bedre forutsetninger for å utnytte mulighetene som det gir. Enkelte ser også muligheter for at bompengene kan bli fjernet ved en kommunesammenslåing. Flere peker på at de store variasjonene og relativt korte avstandene fra kyst til innland og fjell kan gjøre det lettere å utvikle Helgeland som reiselivsdestinasjon, og at ulikhetene snarere kan være en fordel enn en ulempe. Landbruket er en viktig i næring i mange kommuner, og en sterk storkommune kan i større grad være en pådriver for utvikling og styrking av landbruksnæringen, som er viktig for bosetting, tilbud og trivsel i bygene.

Samtidig er det bevissthet om at det er knyttet til utfordringer til dette alternativet, både når det gjelder avstander og demokrati. En del ser som mer realistisk å tenke i forhold til en to-trinnsraket, at man først konsentrerer seg om å bygge nye kommuner rundt regionsentrene, og eventuelt ser på storalternativet på senere tidspunkt. Dersom man går fra sju til to kommuner, vil det også gjøre det interkommunale samarbeidet enklere og mer effektivt, og det vil også da være lettere å utvikle felles strategier og tale regionens interesser med én stemme. For de mindre kommunene er det frykt for at en sammenslåing skal bidra til økt sentralisering og utarming av lokalsamfunn. I den forbindelse vil det i en sammenslåingsprosess være sentralt å avdekke hva som er den enkeltes kommunes utfordringer og mål for framtidig utvikling. Uansett alternativ som velges, vil det være behov for å enes om felles utfordringer, visjoner og mål for den nye kommunen som alle dagens kommuner kan se seg tjent med.

## 8.9 Sammenfattende konklusjoner

---

Etter vår vurdering vil en kommunesammenslåing, i henhold til ett eller flere av de alternativene som er skissert i utredningen, bidra til å styrke kommunenes forutsetninger og muligheter for å håndtere framtidige oppgaver og utfordringer på en god måte.

Viktige argumenter for dette er at kommunestrukturen og de funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionene i stadig mindre grad blir i samsvar med de oppgavene kommunene skal løse.

Flere av kommunene har svak arbeidsplassutvikling, negativ netto innenlands flytting og befolkningsutvikling, selv om enkelte kommuner har hatt en positiv utvikling de senere årene. Ingen av kommunene har spesielt urovekkende økonomisk nøkkeltall, men flere peker på framtidige utfordringer knyttet til høy gjeld, dyrt tjenestetilbud, etterslep på pensjon og fare for renteøkninger.



En kommunesammenslåing kan bidra til noe økt økonomisk armslag de første 15 årene etter en sammenslåing som følge av tildeling av inndelingstilskudd kombinert med realisering av innspareingspotensial knyttet til administrasjon og tjenester. Dette forutsetter at dagens økonomisk virkemidler også er virksomme på sammenslåingstidspunktet. Alternativet hvor Hattfjelldal er med, vil også føre til noe økte inntekter som følge av konsesjonskraft.

Kvaliteten på tjenestetilbudet i kommunene oppleves som noenlunde bra i dag, men rekruttering av kompetanse er vanskelig, og små og sårbare fagmiljøer er problematisk. Det er spesialiserte funksjoner knyttet til samhandlingsformen, psykisk utviklingshemmede, psykiatri, demensomsorg, rus, rehabilitering og tekniske tjenester som trekkes fram som de største utfordringene. En kommunesammenslåing kan bidra til å lette rekrutteringen og styrke fagmiljøene.

Kommunene har et omfattende interkommunalt samarbeid for å kunne håndtere tjenester og oppgaver på en bedre og mer effektiv måte enn det den enkelte kommune er i stand til på egen hånd. For en del oppgaver er også interkommunalt samarbeid en forutsetning dersom oppgavene skal løses på en forsvarlig måte. Behovene for interkommunalt samarbeid er økende, men det stor enighet om at det går en grense hvor omfattende det interkommunale samarbeid kan være før en kommunesammenslåing blir mer fordelaktig. Omfattende interkommunalt samarbeid er negativt for styring og kontroll bidrar til utarming av kompetansen i den enkelte kommune. En kommunesammenslåing vil bidra til å bøte på disse utfordringene.

Demokratisk sett vil en sammenslåing vil gi lavere politisk representasjon, noe som oppleves som problematisk, spesielt i de minste kommunene. Dette kan kompenseres med ulike former for innbyggermedvirkning, og som også kan bidra til å vitalisere lokaldemokratiet. Videre kan man få bedre styring og kontroll med oppgaver som i dag løses gjennom interkommunalt samarbeid, gjøre det mer attraktivt å delta i politisk arbeid, få et klarere skille mellom politikk og administrasjon, øke innflytelsen på regionale og nasjonale saker og mer helhetlig styring med funksjonelle områder.

Samlet sett er de største fordelene knyttet til en sammenslåing mulighetene for å styrke kommunens rolle som tjenesteproducent og samfunnsutvikler. En sammenslåing vil bidra til sterkere og fagmiljøer med bedre kapasitet og kompetanse, noe som er en forutsetning bedre og mer effektiv tjenesteproduksjon. Behovet for interkommunalt samarbeid vil bli redusert, og kommunene vil ha bedre forutsetninger for å ta på seg nye oppgaver og utfordringer i framtiden. Utøvelse av rollen som samfunnsutvikler er også avhengig av handlingsrom, kompetanse og kapasitet. En sammenslåing vil styrke forutsetningene for å håndtere og utnytte felles utfordringer og muligheter på tvers av kommunegrensene, og som én felles kommune vil man står sterkere i overfor regionale og nasjonale myndigheter. Det som kan oppleves som de største utfordringene ved en sammenslåing er knyttet til svakere politisk representasjon og frykt for økt sentralisering. Svakere politisk representasjon kan motvirkes gjennom tiltak for økt innbyggermedvirkning mellom valg. Samtidig er det også som nevnt mange demokratiske fordeler som må trekkes med i vurderingene.

Videre er det klart at resultatene av en sammenslåing vil ha sammenheng med hvilke politiske valg og prioriteringer som foretas. Fra frivillige sammenslåinger som er gjennomført er det gode erfaringer med at kommunene enes om en felles plattform med mål og visjoner for en sammenslåing, og at dette nedfelles gjennom en intensjonsavtale. Det viktig at en slik plattform inneholder visjoner og mål som man i størst mulig grad kan enes om både i by og bygd, slik at behovet for en balansert senter- og bygdeutvikling ivaretas. Dersom man skal kalle seg et regionsenter, vil man også være avhengig av et livskraftig omland, og et livskraftig omland vil være avhengig av positiv utvikling i regionsenteret. Erfaringsmessig er det de minste kommunene som har vanskeligst for å se fordelene ved en kommunesammenslåing. Derfor er det avgjørende at man i hver kommune avkla-



rer hvor man står i dag, hvordan det er ønskelig og realistisk å utvikle seg i framtiden og hvordan man kan stå sterkere for å møte disse utfordringene sammen enn hver for seg. Dette kan f.eks. dreie seg om at gjennom en større og mer slagkraftig kommune ønske styrke og videreutvikle landbruks- og reiselivsnæringen i kommunene. Her har Helgeland rike og varierte ressurser som det kan være formålstjenlig å utvikle og profilere i felleskap. Dersom man enes om felles utfordringer, vil det også være lettere å samles om felles visjoner for framtidig utvikling.

I forbindelsen med en eventuell sammenslåing har følgende alternativer ligget til grunn for utredningen:

- 1) Alle, det vil si Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Vefsn, Grane, Hattfjelldal, Dønna (28877 innb.)
- 2) HALD + Vefsn, det vil si Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Vefsn, Dønna (25947 innb.)
- 3) HALD, det vil si Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Dønna (12695 innb.)
- 4) Vefsn + Grane + Hattfjelldal (16128 innb.)

Ut fra utredningen er det alternativ 3 og 4 som peker seg ut som de mest aktuelle. Dette fordi man da bygger kommuner rundt naturlige regionsentra, og man får oversiktlige funksjonelle regioner. Demokratiske kan dette også være en fordel, og det er disse alternativene som framstår som mest ønskelige lokalt. Med disse alternativene unngår man også kommunesenterdiskusjoner, noe som i en del tilfeller har vist seg å være en krevende øvelse. Dersom man velger disse alternativene, får man to kommuner i stedet for sju, og behovet for interkommunalt samarbeid vil bli betydelig redusert. I HALD ligger det spesielt godt til rette for sammenslåing i og med at man allerede samarbeider om felles administrative systemer knyttet til økonomi og IT. Vefsn er i dag med i Helgeland regionråd og det er godt samarbeid med Alstahaug og de øvrige HALD-kommunene i dag. Ved en sammenslåing i henhold til alternativ 3 og 4, vil det bli færre kommuner involvert i samarbeidet, og det kan med to større samarbeidende kommuner bli lettere å stå sammen om å fronte felles interesser. Dette kan være en styrke for framtidig samfunnsutvikling på Helgeland.

Ulempen med disse alternativene er kanskje at de ikke er større enn de må være befolkningsmessig for å skape robuste kommuner som er i stand til å ta på seg nye oppgaver. Regjeringen har signalisert at det kan være aktuelt å overføre nye oppgaver til kommunene. Foreløpig er det usikkert hva dette omfatter, men det kan dreie seg om både fylkeskommunale og statlige oppgaver. Dersom man velger alternativ 1, hvor alle kommunene er med, vil man få en kommune på nærmere 29 000 innbyggere. Befolkningsmessig vil man da få en kommune som bedre rustet å håndtere nye oppgaver og utfordringer, og det kan være lettere å få til en helhetlig koordinering og utvikling på tvers av kommunegrensene. For noen framstår dette som en spennende og framtidsrettet løsning som vil gjøre det lettere å utnytte og profilere regionens rike og varierte ressursgrunnlag. Ulempen er at avstandene blir store, og det at det er en sammenslåing av mange kommuner i to funksjonelle regioner, kan gjøre prosessene mer krevende å håndtere pga. kulturelle forskjeller, interesse-motsetninger og demokratiske utfordringer.

Alternativ 2, som omfatter HALD-kommunene og Vefsn, vil gi en kommune som er omtrent like robust befolkningsmessig som alternativ 1, men avstandsproblematikken blir betraktelig mindre. Dette er også et alternativ hvor alle kommunene inngår i et og samme regionråd, og hvor det er etablert samarbeidsrelasjoner fra før. Ulempen med dette alternativet kan være at man da får en kommune inneholdende to regionsenter, og at det lettere vil oppstå konflikter mellom disse. Alternativet virker også mindre realistisk dersom som man ser alle de 7 kommunene som helhet. Skal det gjennomføres en kommunereform, vil Grane og Hattfjelldal ikke ha muligheter for å håndtere nye oppgaver på egen hånd. Slik sett er det unaturlig av Vefsn danner ny kommune sammen HALD-kommunene uten at Grane og Hattfjelldal også er med.





Samlet sett er det vår vurdering at alternativ 3 og 4 er de mest nærliggende og realistiske alternativene. Det er disse som også blir sett som de mest fordelaktige i kommunene. Alternativ 1 framstår som det mest aktuelle dersom kommunene får ansvar for nye oppgaver som forutsetter enda større befolkningsgrunnlag. Alternativ 2 framstår som minst realistisk utfra en helhetsvurdering av kommunestrukturen i regionen.



# Referanser

- Agenda (2006). *Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutning mellom Ramnes og Våle*. Prosjektrapport R 5171.
- Bolkesjø, T. & Brandtzæg, B.A. 2005. *Den vanskelige dialogen. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004*. - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 224 2005.
- Brandtzæg, B.A., Aastvedt, A., Thorstensen, A. & Vareide, K. 2010. *Mosvik og Inderøy. Utredning av kommunesammenslåing*. – Telemarksforskning. Rapport nr. 264.
- Brandtzæg, B.A. 2009. *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. Telemarksforskning. Rapport nr. 250.
- Brandtzæg, B.A. 2001. *Folks syn på kommunepolitikk og forvaltning før sammenslåingen av Våle og Ramnes kommuner*. - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 10/2001. Agenda 2006
- Brandtzæg, B.A. 2006. *Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern*. - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 229 2006.
- Brandtzæg, B.A. 2006. *Evaluering av forsøk med interkommunalt samarbeid om barnevern i Vest-Telemark*. - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 29 2006.
- Brandtzæg, B.A. 2009. *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. – Telemarksforskning. Rapport nr. 258.
- Brandtzæg, B.A., Aastvedt, A., Lie, K., Thorstensen, A. & Storm, H. 2011. *Utgreiing av kommunestruktur i Ryfylke*. Telemarksforskning. Rapport nr. 282.
- Bukve, O. 1999. *Samanslåing, samarbeid eller status quo? Kva bør skje med kommunestrukturen*. Høgskulen i Sogn og Fjordane. R-nr 1/99.
- Econ 2006. *Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring*. Econ. Rapport 2006-057.
- Etzkowitz, H. & Leydesdorff, L.1998. *The Endless Transition: A 'Triple Helix' of University-Industry-Government Relations*. Minerva 36, 203–208.
- Frisvoll, S. og Almås, R. (2004). *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning*. Senter for bygdeforskning.
- Grefsrud & Hagen 2003. *Kriterier for kommuneinndeling*. Østlandsforskning. ØF-rapport nr. 21/2003.
- Hagen, T.P. og Sørensen, R.J. (2006). *Kommunal organisering*. Universitetsforlaget.
- Harvold, K. & Skjeggedal, T. 2012. *Interkommunalt plansamarbeid*. – Samarbeidsrapport NIBR/Østlandsforskning 2012.
- Jukvam, D 1999. *Historisk oversikt over endringer i kommune- og fylkesinndelingen*. – Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger.
- Kalseth, J., Rattsø, J. & Sørensen, R. (1993). *Ressursbruken i kommunal administrasjon*. Tidsskrift for samfunnsforskning nr 3/93 s 219-242.



- Kleppe, B. 2012. *Norsk kulturindeks 2012. Resultater for Sør-Trøndelag*. Bø: Telemarksforskning. Notat nr. 76/2012.
- Kvello, Ø. & Wendelborg C. (2003) *Det kommunale hjelpeapparatet for barn og unge. Kommunestørrelse relatert til organisering av, samarbeid mellom og effektiviteten i hjelpeapparatet*. Nord-Trøndelagsforskning. NTF-rapport 2003:2.
- Langøren, A. 2005. *Vekstkommunenes økonomi*. Norsk Økonomisk Tidsskrift, 2005 (nr. 119) s.39-50.
- Nilsen, J.K. og Vinsand, G. 2009. *Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag – status, utfordringer og veivalg*. NIVI-Rapport 2009:2.
- Nilsen, J.K. & Vinsand, G. 2007. *Evaluering av interkommunalt samarbeid i Midt-Telemark*. NIVI Rapport 2007:1.
- NIVI 2009. *Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag – status, utfordringer og veivalg*. NIVI Rapport 2009:2.
- NOU 1986:7. *Forslag til endringer i kommuneinndelingen for byområdene Horten, Tønsberg og Larvik i Vestfold fylke*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- NOU 1989:16. *Kommuneinndeling i byområdene Sarpsborg, Fredrikstad, Arendal, Hamar og Hammerfest*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forvandring*. Kommunaldepartementet
- NOU 2005:13 (2005). *Fordeling, forenkling, forbedring*. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Oslo: Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning. Hentet på [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no).
- Porter, Michael E. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. London, etc.: Macmillan.
- Rambøll (2013). *Demografi og behov som følge av ny kampflybase*. Rambøll. Utredning 2013-04-18.
- Sanda, K.G. & Lie, K. (2003). *Samarbeid med god glid! Forslag til styringsprinsipper og praktiske budsjetteringsrutiner for kommuner og interkommunale samarbeidstiltak i Midt-Telemark*. Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport. nr. 19/2003.
- St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen*. Kommunal- og arbeidsdepartement
- Sunde, H. & Brandtzæg, B.A. (2006). *Å bygge en ny kommune! Erfaringer frå gjennomføring av fire kommunesammenslåinger*. Asplan Viak og Telemarksforskning-Bø. Sluttrapport prosjekt 2004/106091.
- TBU (2012). *Rapport frå Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. November 2012. Kommunal- og regionaldepartementet. Departementenes servicesenter – 11/2012 -1200.
- Vareide, K. & Storm, H. 2010. *Hvordan måle bostedsattraktivitet*. Telemarksforskning. Rapport 227.
- Vinsand, Geir & Nilsen, Jørund K. 2007 *Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner*. NIVI-rapport 2007:2
- Hansen, S.W. & Hjelm, U. *Kommunesammenlægninger og borgernes oppfattelse af lokaldemokratiet – en status 6 år efter kommunalreformen*. Artikeludkast til præsentation i Dansk Selskab for Statskundskab d. 24-25.10.13



97/14

## UTREDNING AV KOMMUNESTRUKTUR - VIDERE DELTAKELSE

**Kommunestyret behandlet i møte 15.10.2014**

### **Kommunestyret vedtak:**

Vefsn kommunestyre vedtar videre deltakelse (fase 2) i kommunestrukturprosjektet.

1. Vefsn kommunestyre vedtar følgende handlingsplan for fase 2:
  - a. Rådmannen utarbeider søknad til (Kommunal- og moderniseringsdepartementet) KMD om tilskudd på inntil kr. 100.000 for å dekke kostnader knyttet til informasjon og folkehøring.
  - b. Felles seminar for kommunestyrerepresentanter i de deltakende kommuner i november 2014.
  - c. Vefsn formannskap inviterer til åpne møter i samarbeid med lokalutvalgene/grendeutvalgene på de steder ordføreren finner formålstjenelig i perioden 01.01. – 01.03. 2015 for å informere om kommunestrukturprosjektet og for å stimulere til debatt i forkant av kommunestyrevalget høsten 2015.
  - d. Vefsn kommunestyre inviterer til åpent folkemøte våren 2015 hvor det sentrale tema skal være fremtidig kommunestruktur. Dette møtet forsøkes samordnet med tilsvarende møter i de andre deltakende kommunene.
  - e. Vefsn kommunestyre forutsetter at standardiserte faktaoppsett og spørreundersøkelser rettet mot innbyggerne som utarbeides av departementet, benyttes i høringen av innbyggerne, dette som skissert i Kommuneproposisjonen 2015
  - f. Vefsn kommunestyre ser positivt på at det utredes en kommunestrukturmodell der Hemnes, Hattfjelldal, Grane og Vefsn er et alternativ.
  
2. Vefsn kommunestyre vil ta endelig stilling til ny kommunestruktur i etterkant av kommunestyrevalget i 2015, dette før årsslutt 2015.

### **Kommunestyret behandling**

Gunnvald Lindset la fram følgende forslag:

Pkt 2

Vefsn kommunestyre vil ta endelig stilling til ny kommunestruktur i etterkant av kommunestyrevalget 2015 etter at det gjennomført en folkeavstemming, i løpet av året.







## NY KOMMUNESTRUKTUR - GODKJENNING AV INTENSJONSPLAN

**::: Sett inn innstillingen under denne linja. NB NB NB KKE RØR DENNE LINJA ↓**

### Rådmannens forslag til vedtak:

Vefsn kommunestyre tar framlagte intensjonsplan for endring av kommunestruktur i kommunene Vefsn, Leirfjord, Dønna, Alstahaug og Herøy til etterretning - og vil ta endelig stilling til hvorvidt Vefsn kommune skal innlemmes i en ny kommune i sitt siste møte i desember 2015.

### Begrunnelse:

Rådmennene har gjennom Fylkesmannen fått i oppdrag fra Regjeringen å utrede ny kommunestruktur og i den forbindelse å fremme saksframlegg til politisk behandling i forbindelse med disse.

**::: Sett inn innstillingen over denne linja. NB NB NB IKKE RØR DENNE LINJA ↑**

**.... Sett inn sakutredningen under denne linja NB >NB IKKE RØR DENNE LINJA ↓**

<b>MILJØ</b> Medfører saken miljøkonsekvenser ? <b>JA:</b> <b>NEI:</b>	Hvis ja klargjør kort:
<b>LIKESTILLING</b> Berører saken likestillingsproblematikk ? <b>JA:</b> <b>NEI:</b>	Hvis ja klargjør kort:
<b>PLANFORANKRING</b> Er saken forankret i kommuneplanen? <b>JA:</b> <b>NEI:</b>	Angi her i hvilken del, evt. i hvilken annen plan.
<b>DELEGASJON</b> Er saken i tråd med delegasjonsreglementet? <b>JA:</b> <b>NEI:</b>	Hvis nei, skal delegasj.reglementet endres? (angi i tilfellet hvordan)
<b>BUDSJETT</b> Medfører saken budsjettregulering ? <b>JA:</b> <b>NEI:</b>	Hvis ja så skal reguleringen framgå i saksframlegget.

### Trykte vedlegg:

- Intensjonsplanen for kommunestrukturprosjektet VHALD (Vefsn, Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Dønna)
- Veien mot en ny kommune

### Bakgrunn:

Kommunestyret vedtok i møte den 18.12.2013 videre deltakelse i kommunestrukturprosjektet - sammen med kommunene Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Dønna, og kommunestyremøte 15:10.2014 å fortsette i prosjektet med de samme kommunene, samt også være med i utredningsprosjektet ny kommunestruktur sammen med Hemnes, Hattfjellidal og Grane.

Kommunestyret vedtok også at dette ville ta stilling til ny kommunestruktur i etterkant av kommunestyrevalget 2015.



Styringsgruppa for prosjektet – ordførerne i de 5 kommunene - har oversendt forslag til intensjonsplan, samt forslag til mer detaljert framdriftsplan, som krever behandling i kommunestyret.

### **Saksutredning:**

I etterkant av kommunestyrets vedtak er det avholdt ett felles seminar for kommunestyre-representantene i kommunene Vefsn, Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Dønna. Dette ble avviklet i Leirfjord den 05.11. 2014

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har varslet at kommunene ikke trenger å søke for å få utbetalt «informasjonstilskuddet» på kr. 100.000. Dette vil bli utbetalt etter vurdering av KMD i samråd med Fylkesmannen ved innsending av rapporter fra utredningene samt framdriftsplan.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet en veileder for kommunene som bør brukes i de lokale prosessene frem til et vedtak om sammenslåing. Veilederen bør brukes sammen med utredningsverktøyet NY KOMMUNE ([www.kommunereform.no](http://www.kommunereform.no)). Veilederen «Veien mot en ny kommune» følger vedlagt.

KMD har også lagt ut SOS-spørsmål og svar på [www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/kampanjer/kommunereform](http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/kampanjer/kommunereform). Det henvises også til denne, da den avklarer mye i forhold til tidsplan for reformen, juridiske forhold, krav til vedtak, valg, økonomi og andre spørsmål.

Prosjektstyret for utredning av ny kommunestruktur i kommunene Vefsn, Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Dønna består av disse kommunenes ordførere. I følge referat fra møte 23.01. d.å., har styringsgruppa lagt fram forslag til intensjonsplan for endring av kommunestruktur.

Intensjonsplanen er vedlagt som saksvedlegg.

Det har vært avholdt spørreundersøkelse blant et utvalg av innbyggere i kommunene Vefsn, Leirfjord, Alstahaug, Herøy og Dønna. Firmaet Sentio har forestått undersøkelsen; og resultatet av denne ligger på vår heimeside. Spørreundersøkelsens tema var å finne ut

- ✓ ønskelig kvalitet på fremtidig tjenestetilbud
- ✓ myndighetsutøvelse
- ✓ rolle som samfunnsutvikler
- ✓ demokratisk arena
- ✓ eventuelle alternative modeller (deltakerkommuner) i en fremtidig kommune.

I tillegg bør det gjennomføres folkemøter i kommunen. Hvorvidt disse møtene skal komme nå, eller en skal vente til etter 1. september da 'Hemnes-alternativet' skal være ferdig utredet, må ordfører og kommunestyre ta stilling til.

### **Vurdering**

Intensjonsplanen:

Forslaget til intensjonsplan er utarbeidet av ordførerne i de fem kommunene, og oversendt den enkelte kommune for politisk behandling. Planen inneholder mål for strukturendringen, avklaringer vedrørende framtidig kommunesenter, prinsipper for organisering av den nye kommunen, hvilke tjenester som skal beholdes og videreutvikles, sikring av ansattes rettigheter samt tidsplan for videre framdrift.

Intensjonsplanen gir overordna avklaring på dette tidspunkt i prosessen. Når det er avklart hvilke kommuner som skal delta i kommunesammenslåingen, må intensjonsplanen erstattes av mer detaljerte avtaler mellom de deltakende kommuner.



Ordfører og rådmann har deltatt på et åpent folkemøte på Dønna torsdag 16. april d.å.. Innledere var statssekretær Jardar Jenssen i KMD, assisterende fylkesmann Ola Bjerkaas samt tidligere ordfører Svein Åke Hagen i tidligere Skjerstad kommune (sammenslått med Bodø).

Endelig vedtak.

I henhold til intensjonsplan skal alle fem kommunene ta stilling til sin deltakelse i en ny kommune innen utgangen av inneværende år. Dette tilsier at kommunestyret må behandle saken senest i sitt siste møte i desember 2015.

*Jeg gjør oppmerksom på at 'Hemnesutredningen' ikke vil være ferdig før 01.09.2015. Etter det jeg har forstått på de andre deltakende kommunene i dette prosjektet, vil ikke vedtak om endelig ny kommunestruktur gjøres før i juni 2016.*

*Vedtak i juni 2016 vil ikke ha innflytelse på midler til ny kommune. Disse vil være de samme enten vedtaket skjer i desember 2015 eller i juni 2016.*

*Vedtak i desember 2015 vil medføre at ny kommune realiseres pr 01.01.2018, mens vedtak i juni 2016 medfører at ny kommune realiseres pr 01.01.2020.*

Budsjettmessig forhold:

Gjennomføring av folkemøter, og spørreundersøkelse vil medføre kostnader. Rådmannen vil tilrå at tilskuddet på kr. 100.000, som alle kommuner som deltar i kommunereformen mottar, benyttes til å dekke disse kostnadene.

Magne Pettersen  
rådmann

... Sett inn saksutredningen over denne linja. IKKE RØR DENNE LINJA ↑



Mottaker

Vefsn

Dato: 28.04.2015  
Deres ref:  
Vår ref: Gunn Kari Skavhaug  
Arve Østgaard

### INNLEDNING

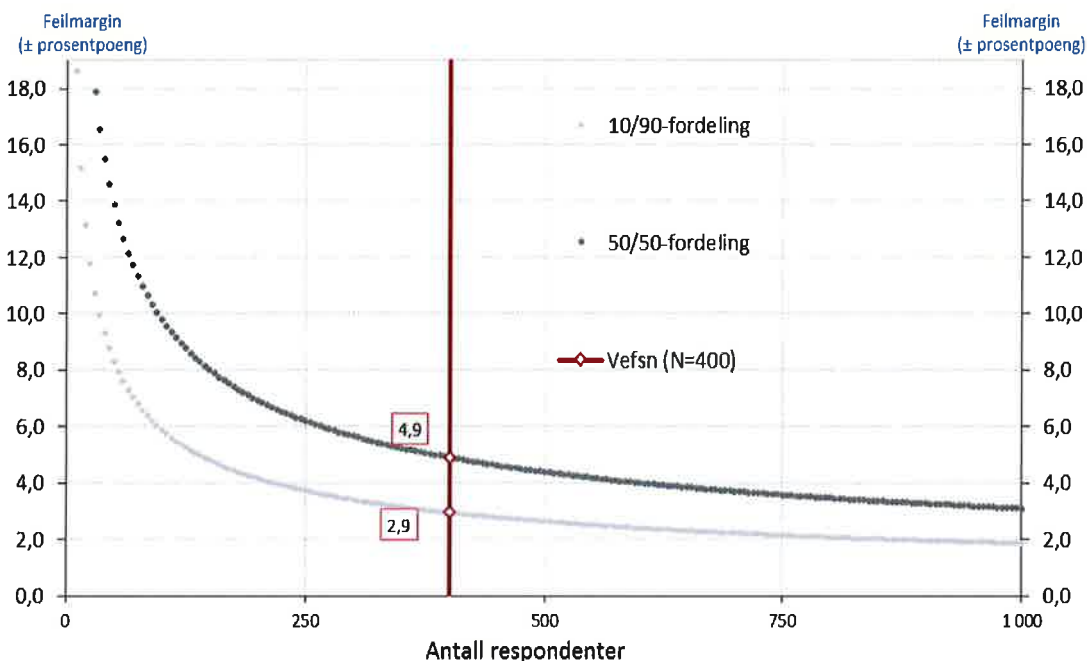
Undersøkelsen er gjennomført på telefon, og består av et utvalg på 400 personer over 15 år fra Vefsn kommune.

### INTERVJUING

Intervjuene ble gjennomført 16. - 23. april 2015

### FEILMARGINER VED FORDELINGER

I enhver utvalgsundersøkelse må man operere med feilmarginer for fordelinger (prosentuering). Størrelsen på feilmarginen avhenger av utvalgetes størrelse, og av resultatet i utvalget. Jo mer prosenten som har en bestemt egenskap nærmer seg 50, dvs. jo mer heterogent utvalget er, desto større feilmargin må vi regne med. I denne undersøkelsen med et utvalg på 400, vil feilmarginene variere fra 2,9 prosentpoeng ved en 10/90-fordeling til 4,9 prosentpoeng ved en 50/50-fordeling. Figuren under viser hvordan feilmarginene utvikler seg ved ulike utvalgsstørrelser og fordelinger.



### SIGNIFIKANSTESTING

Det er signifikanstestet om resultatene for hver undergruppe er signifikant forskjellig fra motsatsen, for eksempel om menn svarer annerledes enn kvinner, eller om de som er 15 - 25 år svarer annerledes enn de som er eldre. Signifikante forskjeller markeres med pil og fargekode. Dersom er forskjell er signifikant kan vi med 95% sikkerhet hevde at den er reell i populasjonen og ikke skyldes tilfeldigheter i utvalget.





## Oppsummering

Over halvparten av respondentene er enig med målsetningen i kommunereformen om å redusere antall kommuner i landet, og 32 prosent er uenig. 13 prosent har svart midt på skalaen. Menn i Vefsn er i større grad positiv til å slå sammen kommuner sammenlignet med kvinner.

55 prosent av innbyggerne ønsker en sammenslåing med en eller flere av nabokommunene, og 36 prosent ønsker at kommunen skal være organisert som i dag. Sju prosent mener at hele regionen bør bli slått sammen til en kommune. En større andel av innbyggerne under 26 år ønsker at kommunen skal være organisert som i dag.

Blant de som ønsker sammenslåing med en eller flere av nabokommunene ønsker 87 prosent å slå seg sammen med Grane, 77 prosent med Hattfjelldal, 29 prosent med Leirfjord og 22 prosent med Alstahaug.

De som ønsker at kommunen skal være organisert som i dag ble spurt om hvilken eller hvilke kommuner Vefsn bør slå seg sammen med dersom kommunen blir tvunget til sammenslåing. Blant disse har 62 prosent svart sammenslåing med Grane, 36 prosent med Hattfjelldal og 14 prosent med Leirfjord. 22 prosent har svart 'vet ikke'.

Respondentene fikk videre spørsmål om hvordan de tror innbyggernes demokratiske innflytelse vil bli i en eventuell ny kommune. 26 prosent tror innflytelsen blir bedre, 48 prosent har svart midt på skalaen mens 22 prosent tror innflytelsen blir dårligere.

Kommunestyrene legger til grunn at alle nåværende kommuner skal ha lokale servicekontor i den nye sammenslåtte kommunen. Nav er et eksempel på en tjeneste skal være tilgjengelig i dette servicekontoret. Innbyggerne ble spurt om det er andre tjenester de mener bør finne sted på dette kontoret, og 31 prosent har svart ja. På åpne kommentarer er det tjenester som bl.a. helsetjenester, eldreomsorg, byggesaksbehandling, skattekontor og teknisk etat som går igjen.

Videre er respondentene bedt om å vurdere hvordan de tror kommunen vil løse ulike sentrale oppgaver dersom kommunesammenslåing blir en realitet. Menn tror gjennomgående at tjenestene vil bli bedre ved en eventuell kommunesammenslåing sammenlignet med kvinner. Dette har sannsynligvis sammenheng med at menn i større grad er mer positiv til kommunesammenslåing.

**Helsetjenester:** 38 prosent tror helsetjenestene vil bli bedre dersom kommunesammenslåingen skulle bli en realitet og 37 prosent har svart midt på skalaen. Omtrent en av fire tror disse tjenestene vil bli dårligere.

**Eldreomsorg:** 36 prosent tror eldreomsorgen vil bli bedre ved en kommunesammenslåing og 34 prosent har svart midt på skalaen. 29 prosent tror eldreomsorgen vil bli dårligere.

**Barnehagetilbudet:** 42 prosent av respondentene tror barnehagetilbudet vil forbli uendret ved en kommunesammenslåing. 32 prosent tror tilbudet vil bli bedre og 22 prosent at det vil bli dårligere.

**Skole og SFO:** 42 prosent tror løsningene for skole og SFO vil forbli uendret ved en eventuell kommunesammenslåing. 35 prosent tror løsningene vil bli bedre og 22 prosent tror det vil bli dårligere.

**Byggesaksbehandling:** 38 prosent tror en eventuell ny kommune vil løse byggesaksbehandling på en bedre måte. 32 prosent har svart midt på treet, mens 24 prosent tror dette vil løses på en dårligere måte.

**Økonomisk styring:** omtrent halvparten tror en kommunesammenslåing vil gi bedre økonomisk styring, og 29 prosent har svart midt på skalaen. Omtrent to av ti tror den økonomiske styringen vil bli dårligere.

Innbyggerne ble videre spurt om i hvilken grad de tror en eventuelt ny sammenslått kommune vil klare rollen som samfunnsutvikler i forhold til den gamle kommunen. Omtrent halvparten tror en eventuell ny kommune vil klare denne rollen bedre, mens 29 prosent tror dette vil være som før. 19 prosent tror en ny kommune vil klare denne rollen på en dårligere måte.



Innbyggerne har også blitt bedt om å vurdere hvor viktig det er for dem at ulike hensyn vektlegges ved en eventuell kommunesammenslåing.

**Avstand til offentlige tjenestetilbud:** Dette er det punktet (av de undersøkte punktene) flest mener bør vektlegges ved en eventuell kommunesammenslåing. 72 prosent mener dette er viktig, mens seks prosent har svart at det er lite eller ikke viktig. Det er en større andel kvinner enn menn som synes dette er viktig.

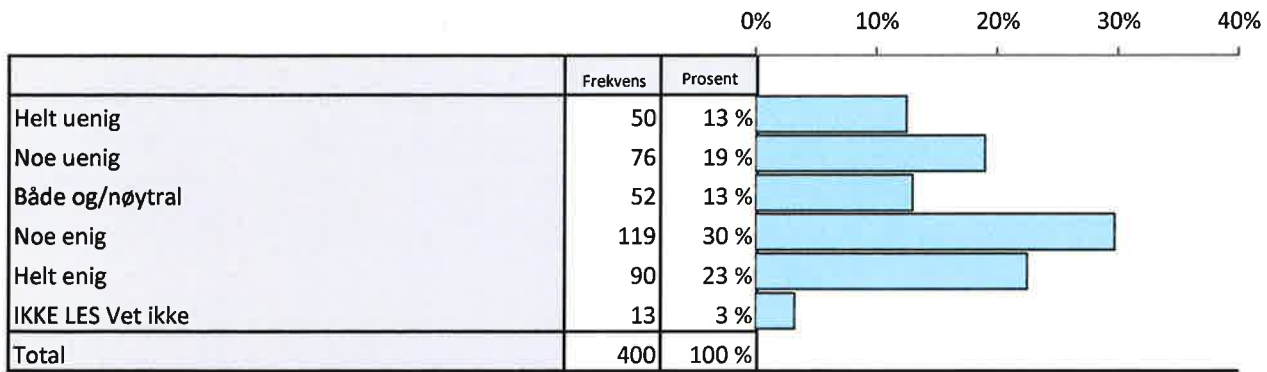
**Avstand til rådhuset/kommunehuset:** Når det gjelder betydningen av avstanden til rådhuset/kommunehuset er det 29 prosent som mener denne avstanden er viktig eller svært viktig. 34 prosent synes ikke dette er viktig og 35 prosent har svart midt på skalaen. De eldste innbyggerne (de over 64 år) synes i større grad at avstanden til rådhuset/kommunehuset er av betydning, sammenlignet med de som er yngre.

**Fordeling av offentlige arbeidsplasser i den nye kommunen:** 63 prosent mener fordeling av offentlige arbeidsplasser i den nye kommunen er viktig eller svært viktig. En av ti har svart at dette er lite eller ikke viktig. Kvinner synes i større grad enn menn at fordeling av offentlige arbeidsplasser er viktig.

**Utvikling i alle deler av kommunen:** Dette er et punkt som er viktig for mange. Omtrent sju av ti mener utvikling i alle deler av kommunen bør vektlegges ved en eventuell kommunesammenslåing, men ni prosent mener dette er lite eller ikke viktig. De yngste innbyggerne synes i mindre grad enn de eldre at utvikling i alle deler av kommunen er av betydning.



**Spørsmål : Et flertall på stortinget har tatt til orde for en storstilt kommunereform som har som mål å redusere antall kommuner i landet. På generelt grunnlag er du helt uenig, noe uenig, verken eller, noe enig eller helt enig i denne målsetningen.**



**Spørsmål : Et flertall på stortinget har tatt til orde for en storstilt kommunereform som har som mål å redusere antall kommuner i landet. På generelt grunnlag er du helt uenig, noe uenig, verken eller, noe enig eller helt enig i denne målsetningen.**

**Brutt ned på bakgrunnsvariabler**

		Helt uenig	Noe uenig	Både og/nøytral	Noe enig	Helt enig	IKKE LES Vet ikke	Valid N
Kjønn	Mann	9%	17%	10%	30%	▲ 31%	3%	(n=202)
	Kvinne	15%	21%	16%	30%	▼ 14%	4%	(n=198)
Alder	15-25 år	10%	28%	16%	19%	12%	▲ 16%	(n=58)
	26-40 år	13%	17%	13%	35%	21%	▼ 0%	(n=52)
	41-50 år	▼ 5%	14%	21%	27%	29%	5%	(n=86)
	51-63 år	13%	19%	▼ 6%	32%	31%	▼ 0%	(n=88)
	64 år og eldre	19%	19%	11%	33%	17%	1%	(n=117)
Generell holdning til kommunereformen	Uenig	▲ 40%	▲ 60%	▼ 0%	▼ 0%	▼ 0%	0%	(n=126)
	Nøytral	▼ 0%	▼ 0%	▲ 100%	▼ 0%	▼ 0%	0%	(n=52)
	Enig	▼ 0%	▼ 0%	▼ 0%	▲ 57%	▲ 43%	0%	(n=209)
<b>Total</b>		13%	19%	13%	30%	23%	3%	(n=400)

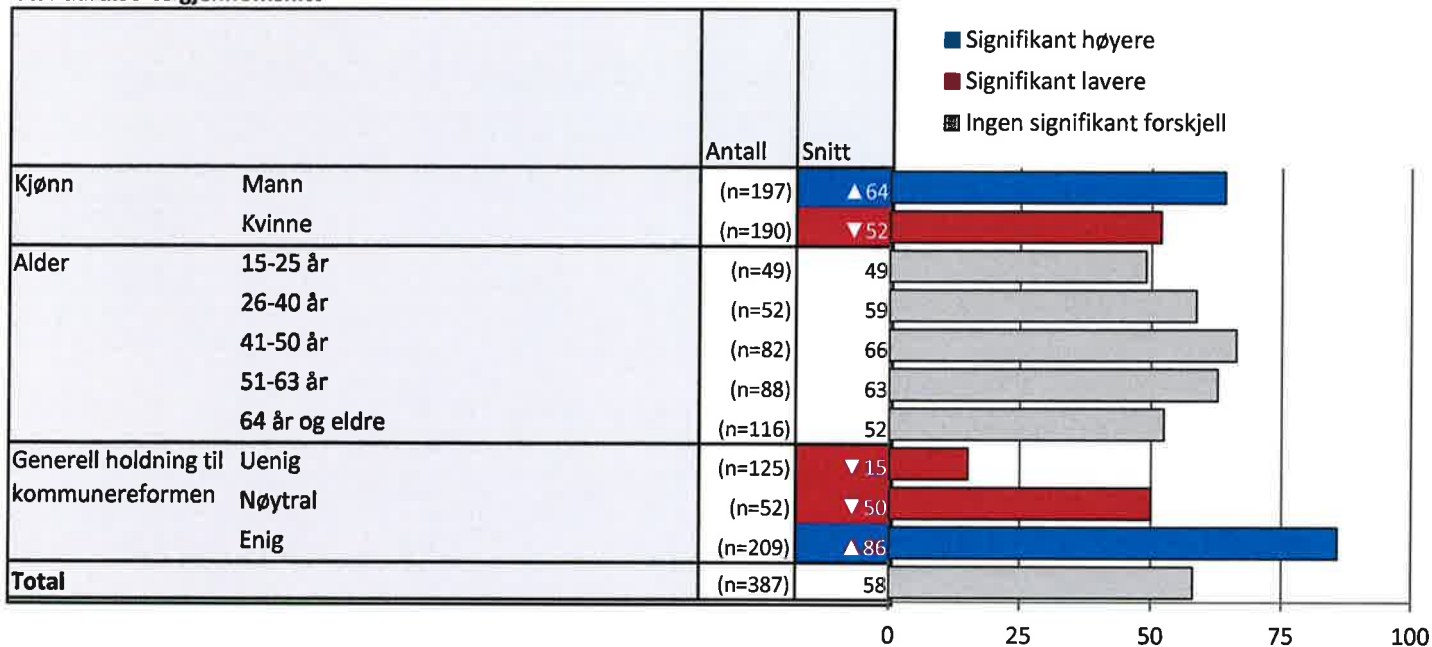
▲ Signifikant høyere

▼ Signifikant lavere



Spørsmål : Et flertall på stortinget har tatt til orde for en storstilt kommunereform som har som mål å redusere antall kommuner i landet. På generelt grunnlag er du helt uenig, noe uenig, verken eller, noe enig eller helt enig i denne målsetningen.

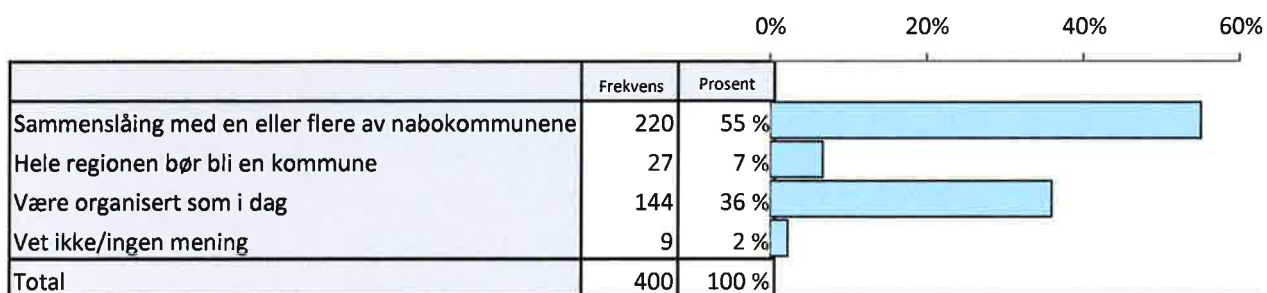
Standardiserte gjennomsnitt







**Spørsmål : Hvordan mener du den fremtidige kommunestrukturen for din kommune bør være?**



**Spørsmål : Hvordan mener du den fremtidige kommunestrukturen for din kommune bør være?**

**Brutt ned på bakgrunnsvariabler**

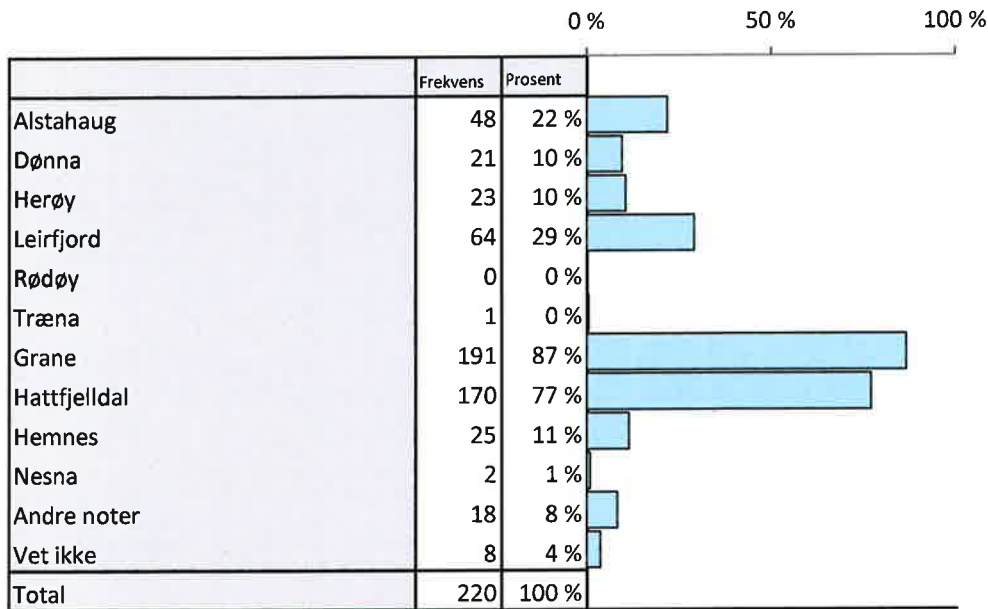
		Sammen slåing med en eller flere av nabokommunene	Hele regionen bør bli en kommune	Være organisert som i dag	Vet ikke/ingen mening	Valid N
Kjønn	Mann	60%	9%	▼ 29%	3%	(n=203)
	Kvinne	50%	5%	▲ 44%	2%	(n=197)
Alder	15-25 år	▼ 23%	7%	▲ 67%	4%	(n=57)
	26-40 år	62%	2%	35%	2%	(n=52)
	41-50 år	63%	8%	27%	2%	(n=86)
	51-63 år	66%	6%	26%	2%	(n=87)
	64 år og eldre	54%	8%	36%	3%	(n=117)
Generell holdning til kommunereformen	Uenig	▼ 22%	▼ 2%	▲ 76%	1%	(n=125)
	Nøytral	42%	▼ 0%	48%	▲ 10%	(n=52)
	Enig	▲ 82%	▲ 11%	▼ 7%	0%	(n=209)
<b>Total</b>		55%	7%	36%	2%	(n=400)

▲ Signifikant høyere

▼ Signifikant lavere



**Spørsmål : Hvilken eller hvilke av nabokommunene bør din kommune slå seg sammen med? Flere svar mulig.**



**Spørsmål : Hvilken eller hvilke av nabokommunene bør din kommune slå seg sammen med? Flere svar mulig.**

**Brutt ned på bakgrunnsvariabler**

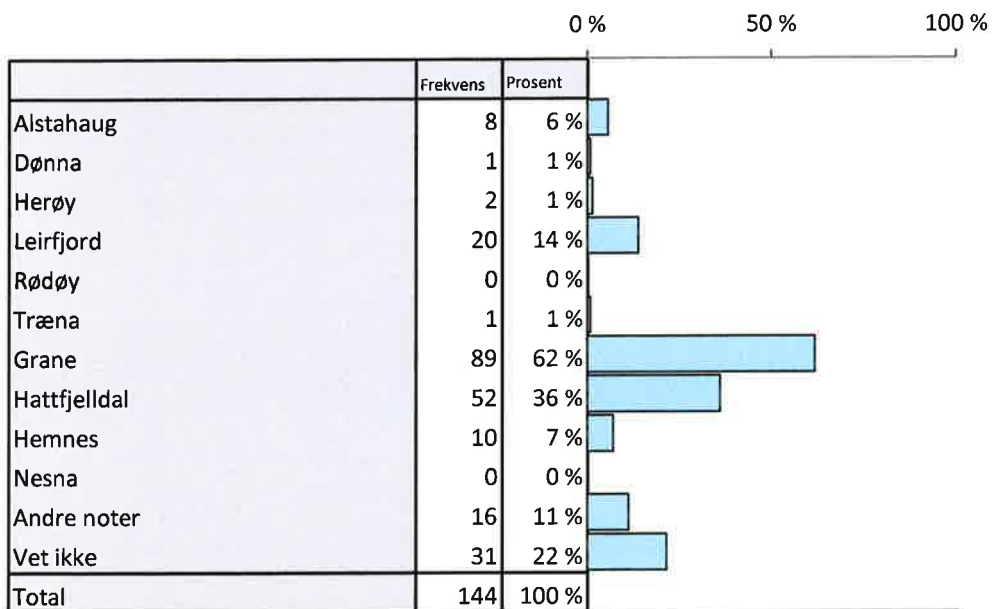
		Alstahaug	Dønna	Herøy	Leirfjord	Rødøy	Træna	Grane	Hattfjelldal	Hemnes	Nesna	Andre noter	Vet ikke	Valid N
Kjønn	Mann	23%	10%	11%	32%	0%	0%	84%	73%	13%	2%	6%	4%	n=121
	Kvinne	20%	9%	11%	25%	0%	1%	90%	83%	9%	0%	11%	3%	(n=99)
Alder	15-25 år	15%	8%	8%	15%	0%	0%	69%	▼ 46%	8%	0%	8%	23%	(n=13)
	26-40 år	28%	9%	13%	22%	0%	0%	78%	75%	19%	0%	6%	▼ 0%	(n=32)
	41-50 år	26%	15%	15%	33%	0%	0%	85%	70%	11%	0%	17%	6%	(n=54)
	51-63 år	28%	11%	12%	35%	0%	0%	93%	88%	9%	4%	7%	4%	(n=57)
	64 år og eldre	▼ 11%	6%	6%	27%	0%	2%	92%	84%	11%	0%	3%	2%	(n=63)
Generell holdning til kommunereformen	Uenig	11%	7%	7%	19%	0%	0%	85%	67%	11%	0%	7%	4%	(n=27)
	Nøytral	9%	5%	5%	14%	0%	5%	82%	59%	▼ 0%	0%	5%	5%	(n=22)
	Enig	25%	11%	12%	33%	0%	0%	88%	81%	13%	1%	9%	3%	(n=171)
Total		22%	10%	10%	29%	0%	0%	87%	77%	11%	1%	8%	4%	(n=220)

▲ Signifikant høyere

▼ Signifikant lavere



**Spørsmål : Hvis din kommune ble tvunget til sammenslåing med en eller flere av nabokommunene, hvilken eller hvilke av nabokommunene bør din kommune slå seg sammen med? Flere svar mulig.**



**Spørsmål : Hvis din kommune ble tvunget til sammenslåing med en eller flere av nabokommunene, hvilken eller hvilke av nabokommunene bør din kommune slå seg sammen med? Flere svar mulig.**

**Brutt ned på bakgrunnsvariabler**

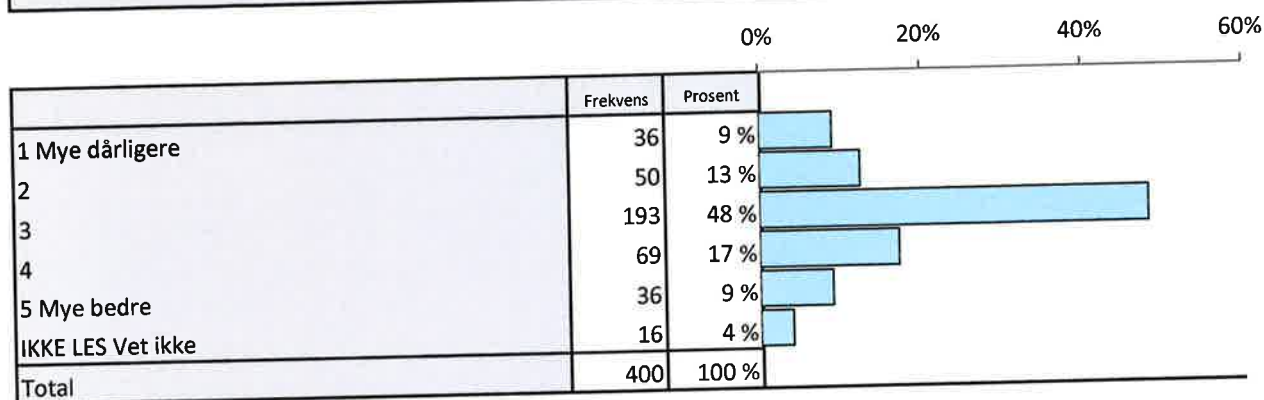
		Alstahaug	Dønna	Herøy	Leirfjord	Rødøy	Træna	Grane	Hattfjelldal	Hemnes	Nesna	Andre noter	Vet ikke	Valid N
Kjønn	Mann	▲ 12%	2%	2%	12%	0%	0%	55%	36%	10%	0%	12%	24%	(n=58)
	Kvinne	▼ 1%	0%	1%	15%	0%	1%	66%	36%	5%	0%	10%	21%	(n=86)
Alder	15-25 år	5%	0%	0%	13%	0%	0%	▼ 42%	21%	8%	0%	18%	34%	(n=38)
	26-40 år	▼ 0%	0%	0%	22%	0%	0%	50%	33%	17%	0%	17%	39%	(n=18)
	41-50 år	9%	0%	0%	13%	0%	0%	70%	57%	4%	0%	9%	13%	(n=23)
	51-63 år	9%	0%	0%	22%	0%	4%	74%	35%	▼ 0%	0%	▼ 0%	9%	(n=23)
	64 år og eldre	5%	2%	5%	7%	0%	0%	71%	40%	5%	0%	10%	17%	(n=42)
Generell holdning til kommunereformen	Uenig	5%	1%	2%	16%	0%	1%	66%	39%	8%	0%	9%	19%	(n=95)
	Nøytral	4%	0%	0%	4%	0%	0%	72%	52%	4%	0%	8%	16%	(n=25)
	Enig	14%	0%	0%	7%	0%	0%	50%	▼ 7%	7%	0%	▼ 0%	43%	(n=14)
Total		6%	1%	1%	14%	0%	1%	62%	36%	7%	0%	11%	22%	(n=144)

▲ Signifikant høyere

▼ Signifikant lavere



**Spørsmål : Hvis kommunsammenslåing, hvordan tror du innbyggernes demokratiske innflytelse vil bli i den nye kommunen. Vi ønsker din vurdering på en skala fra 1 -5, der 1 = mye dårligere og 5 = mye bedre.**



**Spørsmål : Hvis kommunsammenslåing, hvordan tror du innbyggernes demokratiske innflytelse vil bli i den nye kommunen. Vi ønsker din vurdering på en skala fra 1 -5, der 1 = mye dårligere og 5 = mye bedre.**

**Brutt ned på bakgrunnsvariabler**

	1 Mye dårligere	2	3	4	5 Mye bedre	IKKE LES Vet ikke	Valid N
Kjønn	Mann	8%	15%	47%	16%	12%	2% (n=203)
	Kvinne	10%	11%	49%	19%	5%	6% (n=198)
Alder	15-25 år	▼ 2%	11%	53%	18%	4%	▲ 14% (n=57)
	26-40 år	6%	17%	52%	17%	6%	2% (n=52)
	41-50 år	9%	12%	48%	16%	14%	1% (n=86)
	51-63 år	10%	13%	51%	16%	9%	1% (n=87)
	64 år og eldre	13%	13%	43%	19%	9%	3% (n=118)
Generell holdning til kommunereformen	Uenig	▲ 22%	▲ 22%	42%	▼ 7%	▼ 2%	5% (n=126)
	Nøytral	6%	18%	53%	16%	4%	4% (n=51)
	Enig	▼ 2%	▼ 6%	52%	▲ 24%	▲ 14%	2% (n=210)
<b>Total</b>	<b>9%</b>	<b>13%</b>	<b>48%</b>	<b>17%</b>	<b>9%</b>	<b>4%</b>	<b>(n=400)</b>

▲ Signifikant høyere

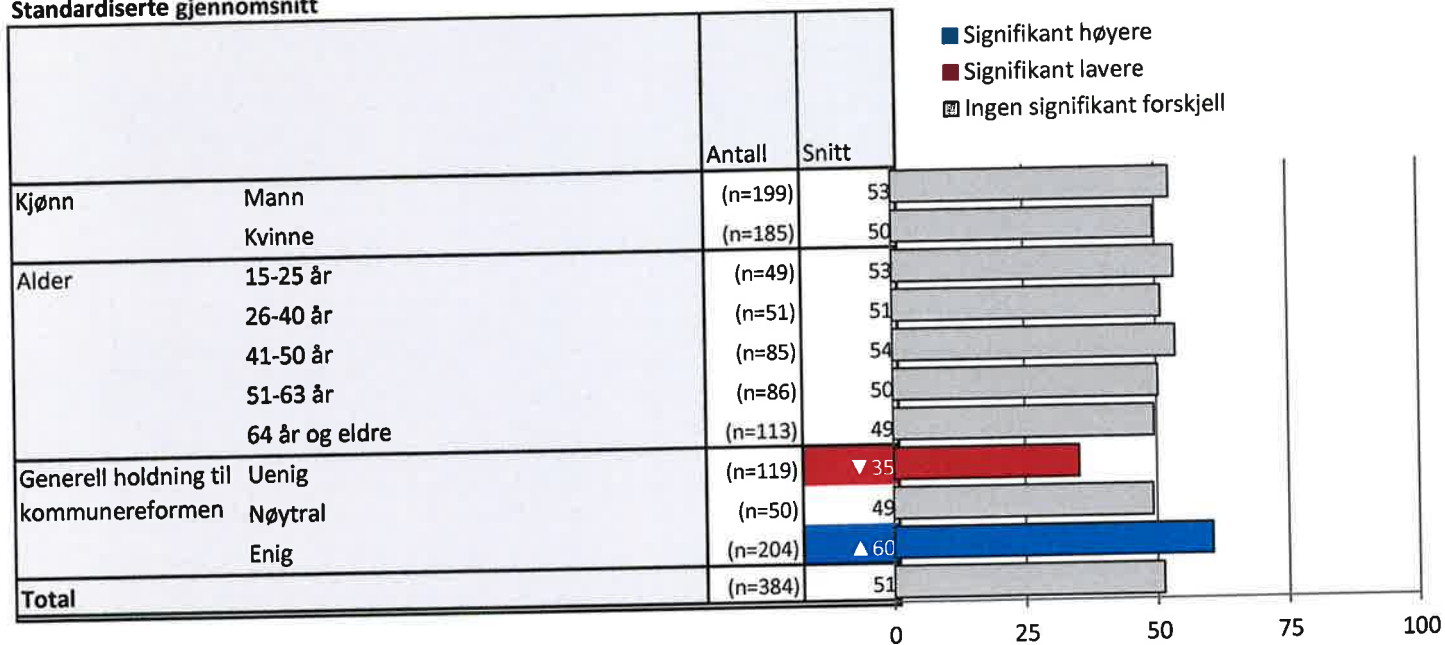
▼ Signifikant lavere






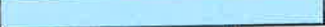

**Spørsmål : Hvis kommunsammenslåing, hvordan tror du innbyggernes demokratiske innflytelse vil bli i den nye kommunen. Vi ønsker din vurdering på en skala fra 1 -5, der 1 = mye dårligere og 5 = mye bedre.**

**Standardiserte gjennomsnitt**





**Spørsmål : Kommunestyrene legger til grunn at alle nåværende kommuner skal ha lokale servicekontor i den nye sammenslåtte kommunen. NAV er et eksempel på en tjeneste som skal være tilgjengelig i dette servicekontoret. Er det andre tjenester du mener et slikt servicekontor bør inneholde?**

	Frekvens	Prosent	
Ja, notér	123	31 %	
Nei	161	40 %	
Vet ikke	116	29 %	
Total	400	100 %	

**Spørsmål : Kommunestyrene legger til grunn at alle nåværende kommuner skal ha lokale servicekontor i den nye sammenslåtte kommunen. NAV er et eksempel på en tjeneste som skal være tilgjengelig i dette servicekontoret. Er det andre tjenester du mener et slikt servicekontor bør inneholde?**

**Brutt ned på bakgrunnsvariabler**

		Ja, notér	Nei	Vet ikke	Valid N
Kjønn	Mann	31%	44%	26%	(n=202)
	Kvinne	31%	37%	32%	(n=198)
Alder	15-25 år	▼ 12%	▲ 59%	29%	(n=58)
	26-40 år	34%	36%	30%	(n=53)
	41-50 år	25%	42%	33%	(n=85)
	51-63 år	37%	31%	32%	(n=87)
	64 år og eldre	38%	38%	24%	(n=117)
Generell holdning til kommunereformen	Uenig	30%	34%	36%	(n=125)
	Nøytral	21%	48%	31%	(n=52)
	Enig	35%	40%	24%	(n=210)
<b>Total</b>		31%	40%	29%	(n=400)

▲ Signifikant høyere

▼ Signifikant lavere



**Spørsmål : Kommunestyrene legger til grunn at alle nåværende kommuner skal ha lokale servicekontor i den nye sammenslåtte kommunen. NAV er et eksempel på en tjeneste som skal være tilgjengelig i dette servicekontoret. Er det andre tjenester du mener et slikt servicekontor bør inneholde? Åpne kommentarer:**

	Frekvens
Administrasjon	1
Akutte kommunale tjenester	1
Alle kommunale kontor som de har bruk for	1
Alle kommunale tjenester	1
Alle tjenester som ytes i hovedsenteret	1
Alt det offentlige allerede har: trygdesystem, skatt, politi etc.	1
Alt det som kommunen har i dag, en underavdeling, men da blir kommune sammenslåing meningsløst.	1
Alt innenfor skatt.	1
Alt som e her i dag	1
Bank, lege, sykebler	1
Banktjenester for de eldre.	1
Barnevern	3
Barnevern, ppt,	1
Bibliotek	1
Bibliotek, eldrecenter en møteplass	1
Byggekontor	1
Byggeplanlegging, realplanlegging, næringsutvikling	1
Byggesaks behandling og lignende	1
Bygningsavdeling/kontor	1
Bystyre, informasjonscenter	1
Bør inneholde alt som de inneholder i dag	1
De ansvarlige for skolen, helse, teknisk etat, kommunen generelt.	1
De bør inneholde de etatene som driver med vedlikehold og drift	1
De samme tjenestene som de har i dag	1
De som er der fra før	1
De som har ansvaret for storkommunen, vinterservice.	1
Eldreomsorg	1
Eldreomsorg bør være knyttet til de gamle kommunene. Skolestrukturen bør være som nå, så det ikke skal bli lang vei for små barn.	1
Eldretjenester	1
En form for øyeblikkelig hjelp, sosialt. Polititjenester	1
Form for representant for storkommunen bør være tilstede i de tidligere småkommunene	1
Forskjellige etater (teknisk, vann) bør være representert og omsorg	1
Generelle ting, drift både i skole og barnehage. Det bør være en plass der folk kan ta kontakt.	1
Helse	2
Helse og bolig må alle kommunene få styre selv	1
Helse og omsorg	1
Helse; politi; skole	1
Helsekontor, medisinsk hjelp, psykologisk hjelp	1
Helsepersonell	1
Helsestasjon	1
Helsetilbud	1
Helsetilbud/legevakt	1
Helsetjenester, primærhelsetjenester, barnevern	1
Helsetjenester	4
Helsetjenester, lettere kontakt med kommunen	1
Helsevesenet bør være for seg selv det er så mange instanser for seg	1



Hjelp til byggesaksbehandling, utredning av helse, bibliotektenester, alt som går på henvendelser til kommunen	1
Hjelpetiltak i skolen	1
Hjelpetjenester	1
Hjemmehjelp, hjemmesykepleie	1
Hjemmesykepleie, brannvesen og barnevernskontor	1
Hjemmetjeneste f.eks.	1
Kommunale og statlige tjenester	1
Kommunale tjenester folkeregister skatteetaten	1
Kommunalteknisk avdeling. Branntjeneste	1
Kommunehuset	1
Kommunerepresentasjon	1
Kulturavdeling, politi	1
Lege	1
Lege, lensmannskontor,	1
Legeskontor,	1
Legevakt	2
Lensmann, nærhet til sykehus.	1
Lensmannskontor, legevakt, ambulansetjenester	3
Lensmannskontor	2
Ligningskontor	4
Ligningskontor; og andre uvisse	1
Ligningskontorer, noen kommunale kontorer	1
Lokalbank	1
Lokale byggekantor	1
Mer eller mindre det som har vært tidligere.	1
Politi, brann, helsetjeneste, andre kommunale tjenester,	1
Politi, helse.	1
Politi/lensmann	1
Politiet	1
Post, bank	1
Postkontor.	1
Rusomsorg	1
Samme som nå	1
Skatt etc. Støttetjenester.	1
Skatt pass ol.	1
Skatteetaten	9
Skatteetaten, felles legesenter	1
Skattekontor, lensmann.	1
Skattekontor, omsorgstjeneste,	1
Skog og landbrukstjenesten, friluftstorg	1
Skole og helsetilbud, lege	1
Skole, PPT, Legevakter (bør være på vært kommunesenter)	1
Skolehelsetjeneste, eldreomsorg,	1
Skolekontor	1
Sykehus transport	1
Sykehus.	1
Sånn det er i dag. Alle sosiale tjenester	1
Sånn som i dag	1
Tar ikke standpunkt	1
Teknisk drift, helse og oppvekst	1
Teknisk etat	2
Teknisk etat; evnen til å behandle byggesaker;	1

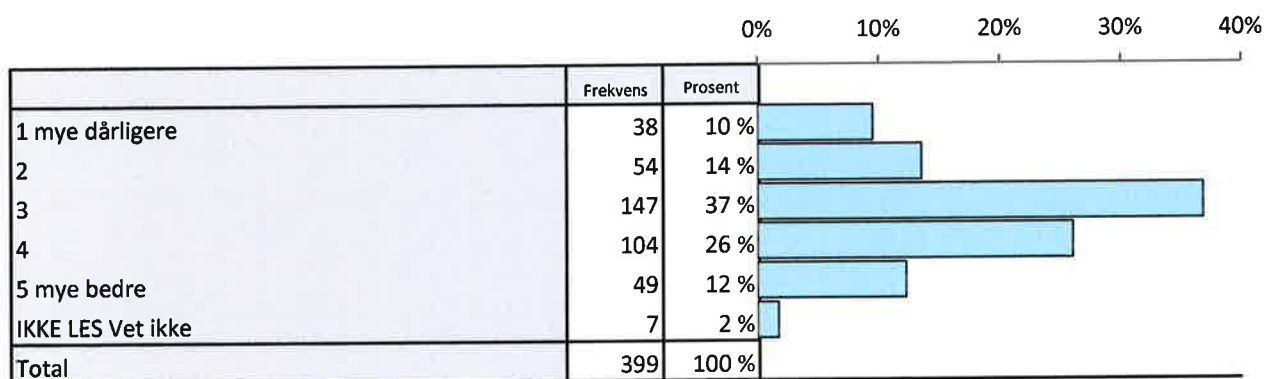




Tekniske ting som kommunen ordner med i dag	1
Tilbud på helsekompetanse og rådgivning	1
Turisme, skatteetaten	1
Vefsn og Alstahaug slår seg sammen - Nav kontor, politi, helsevesen på begge steder.	1
Vinmonopolet	1
	125



**Spørsmål : Hvis kommunesammenslåing, hvordan tror du den nye kommunen vil løse følgende oppgave: Helsetjenester**



**Spørsmål : Hvis kommunesammenslåing, hvordan tror du den nye kommunen vil løse følgende oppgave: Helsetjenester**  
**Brutt ned på bakgrunnsvariabler**

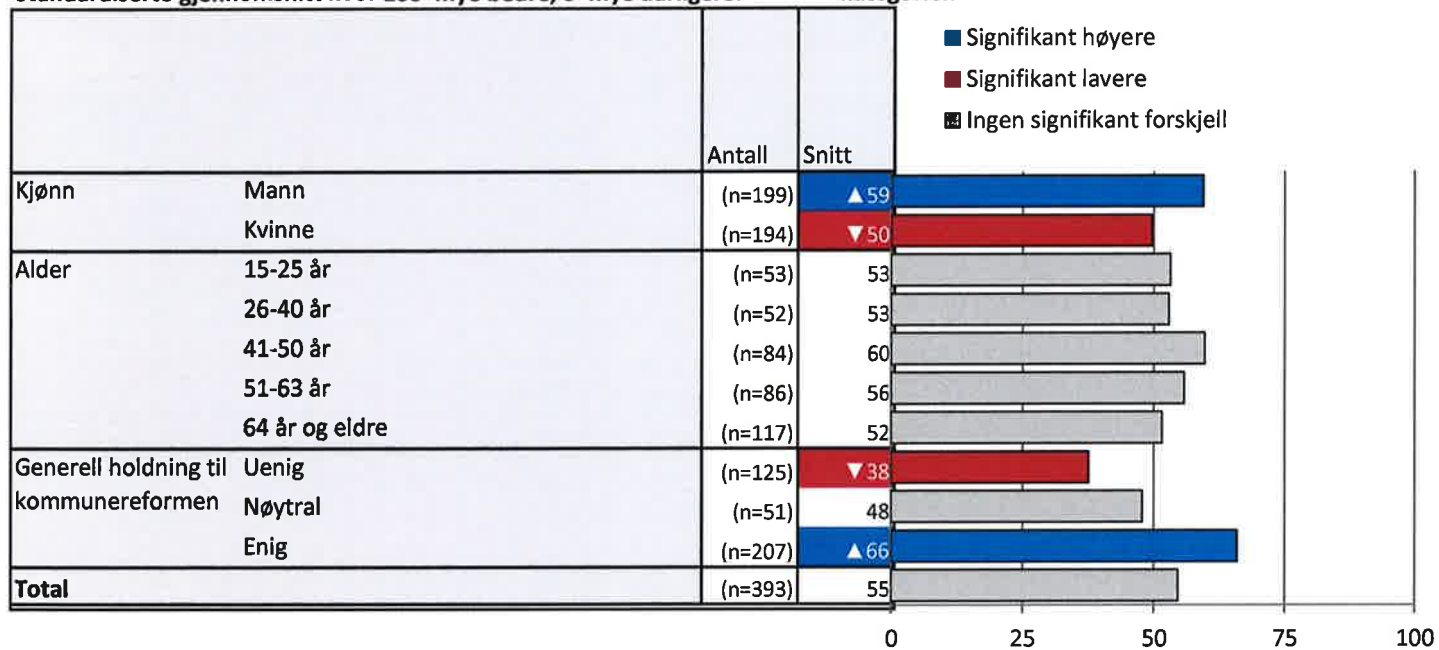
		1 mye dårligere	2	3	4	5 mye bedre	IKKE LES Vet ikke	Valid N
Kjønn	Mann	6%	10%	34%	▲ 35%	12%	2%	(n=203)
	Kvinne	13%	17%	39%	▼ 17%	12%	2%	(n=197)
Alder	15-25 år	5%	23%	30%	23%	12%	7%	(n=57)
	26-40 år	13%	17%	29%	27%	13%	▼ 0%	(n=52)
	41-50 år	9%	9%	31%	32%	18%	1%	(n=85)
	51-63 år	9%	7%	44%	29%	9%	2%	(n=87)
	64 år og eldre	10%	15%	42%	22%	10%	▼ 0%	(n=118)
Generell holdning til kommunereformen	Uenig	▲ 26%	19%	35%	▼ 17%	▼ 2%	1%	(n=126)
	Nøytral	4%	▲ 33%	35%	23%	▼ 4%	2%	(n=52)
	Enig	▼ 1%	▼ 6%	39%	▲ 33%	▲ 19%	1%	(n=209)
<b>Total</b>		10%	14%	37%	26%	12%	2%	(n=399)

▲ Signifikant høyere

▼ Signifikant lavere

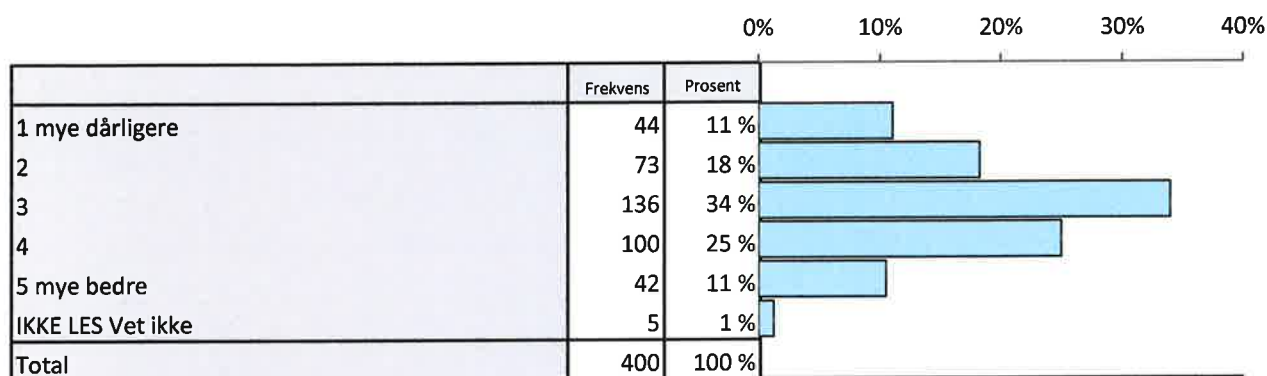


Spørsmål : Hvis kommunesammenslåing, hvordan tror du den nye kommunen vil løse følgende oppgave: Helsetjenester  
 Standardiserte gjennomsnitt hvor 100=mye bedre, 0=mye dårligere. Vet ikke kategorien er tatt ut.





**Spørsmål : Hvis kommunesammenslåing, hvordan tror du den nye kommunen vil løse følgende oppgave: Eldreomsorg**



**Spørsmål : Hvis kommunesammenslåing, hvordan tror du den nye kommunen vil løse følgende oppgave: Eldreomsorg**

**Brutt ned på bakgrunnsvariabler**

		1 mye dårligere	2	3	4	5 mye bedre	IKKE LES Vet ikke	Valid N
Kjønn	Mann	7%	14%	34%	▲ 32%	11%	1%	(n=202)
	Kvinne	15%	22%	34%	▼ 18%	10%	2%	(n=198)
Alder	15-25 år	11%	30%	▼ 18%	26%	14%	2%	(n=57)
	26-40 år	8%	30%	32%	25%	6%	▼ 0%	(n=53)
	41-50 år	12%	▼ 7%	30%	33%	14%	5%	(n=86)
	51-63 år	9%	10%	41%	28%	10%	1%	(n=88)
	64 år og eldre	13%	21%	39%	17%	9%	▼ 0%	(n=119)
Generell holdning til kommunereformen	Uenig	▲ 28%	▲ 28%	29%	▼ 10%	5%	1%	(n=126)
	Nøytral	4%	31%	39%	20%	4%	2%	(n=51)
	Enig	▼ 3%	▼ 10%	35%	▲ 36%	▲ 14%	1%	(n=209)
<b>Total</b>		11%	18%	34%	25%	11%	1%	(n=400)

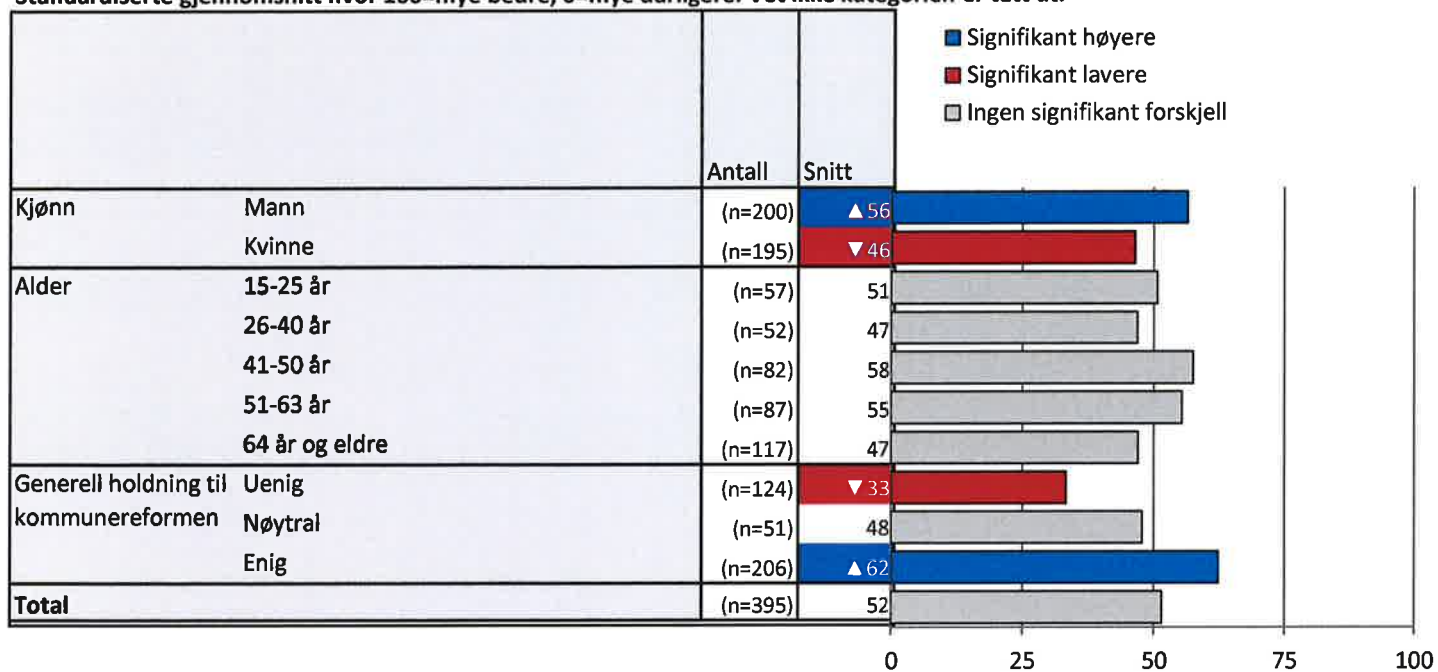
▲ Signifikant høyere

▼ Signifikant lavere



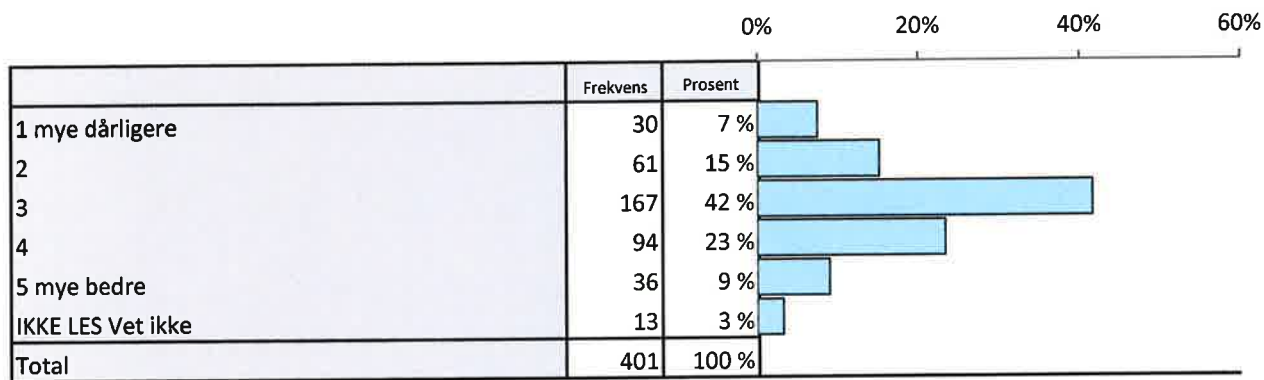


Spørsmål : Hvis kommunesammenslåing, hvordan tror du den nye kommunen vil løse følgende oppgave: Eldreomsorg  
Standardiserte gjennomsnitt hvor 100=meget bedre, 0=meget dårligere. Vet ikke kategorien er tatt ut.





**Spørsmål : Hvis kommunesammenslåing, hvordan tror du den nye kommunen vil løse følgende oppgave: Barnehagetilbud**



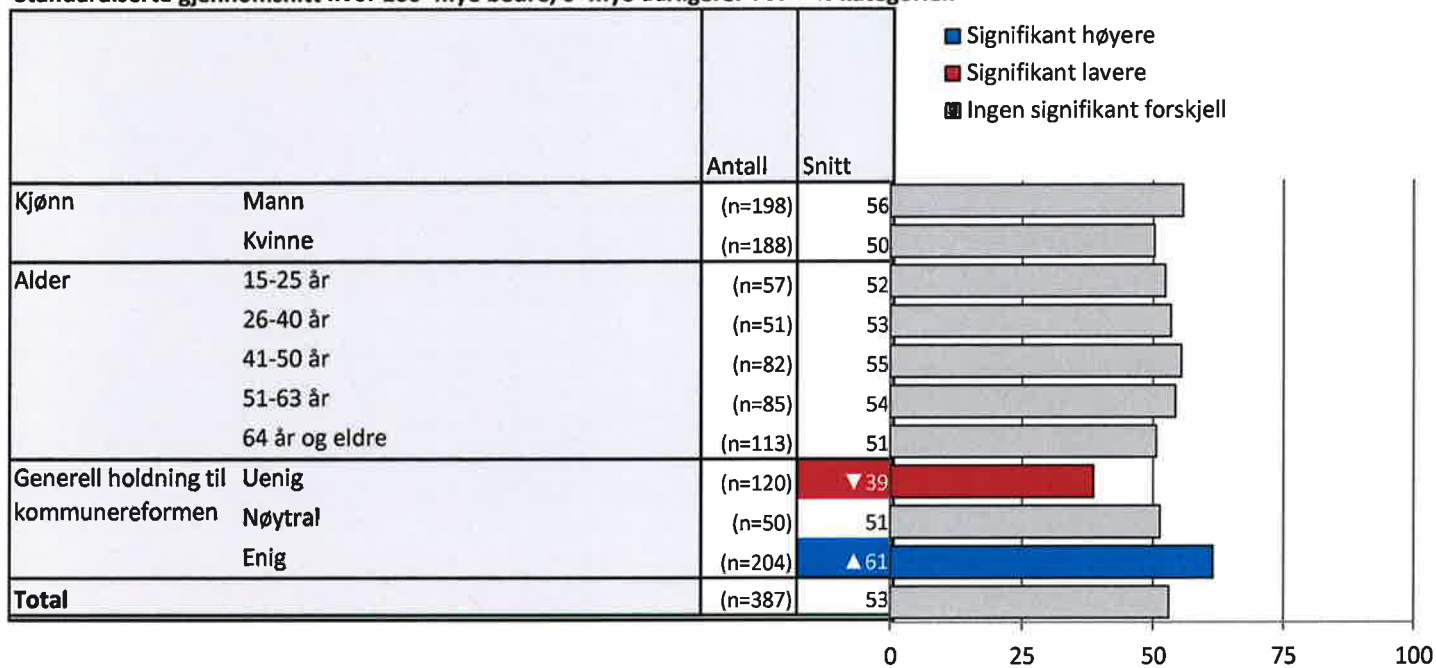
**Spørsmål : Hvis kommunesammenslåing, hvordan tror du den nye kommunen vil løse følgende oppgave: Barnehagetilbud**  
**Brutt ned på bakgrunnsvariabler**

		1 mye dårligere	2	3	4	5 mye bedre	IKKE LES Vet ikke	Valid N
Kjønn	Mann	5%	13%	44%	26%	10%	2%	(n=203)
	Kvinne	10%	17%	39%	21%	9%	5%	(n=198)
Alder	15-25 år	12%	16%	33%	28%	10%	2%	(n=58)
	26-40 år	8%	17%	42%	21%	11%	2%	(n=53)
	41-50 år	7%	13%	36%	30%	9%	5%	(n=86)
	51-63 år	3%	15%	48%	24%	7%	3%	(n=88)
	64 år og eldre	9%	16%	46%	17%	9%	3%	(n=116)
Generell holdning til kommunereformen	Uenig	▲ 17%	▲ 25%	39%	▼ 13%	▼ 2%	5%	(n=126)
	Nøytral	2%	23%	46%	15%	10%	4%	(n=52)
	Enig	▼ 2%	▼ 9%	43%	▲ 33%	▲ 12%	2%	(n=209)
<b>Total</b>		7%	15%	42%	23%	9%	3%	(n=401)

▲ Signifikant høyere  
 ▼ Signifikant lavere

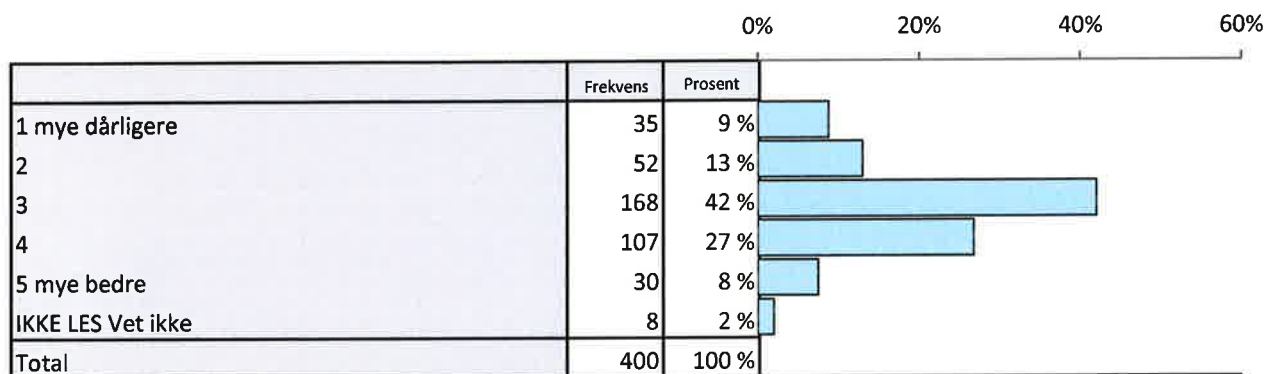


Spørsmål : Hvis kommunesammenslåing, hvordan tror du den nye kommunen vil løse følgende oppgave: Barnehagetilbud  
Standardiserte gjennomsnitt hvor 100= mye bedre, 0= mye dårligere. Vet ikke kategorien er tatt ut.





**Spørsmål : Hvis kommunesammenslåing, hvordan tror du den nye kommunen vil løse følgende oppgave: Skole og SFO**



**Spørsmål : Hvis kommunesammenslåing, hvordan tror du den nye kommunen vil løse følgende oppgave: Skole og SFO**  
**Brutt ned på bakgrunnsvariabler**

		1 mye dårligere	2	3	4	5 mye bedre	IKKE LES Vet ikke	Valid N
Kjønn	Mann	6%	13%	43%	28%	9%	1%	(n=203)
	Kvinne	12%	13%	41%	25%	6%	3%	(n=197)
Alder	15-25 år	9%	9%	37%	▲ 42%	▼ 2%	2%	(n=57)
	26-40 år	8%	23%	42%	19%	8%	▼ 0%	(n=52)
	41-50 år	10%	9%	34%	31%	12%	3%	(n=86)
	51-63 år	7%	11%	▲ 55%	21%	6%	▼ 0%	(n=89)
	64 år og eldre	11%	15%	40%	22%	8%	3%	(n=117)
Generell holdning til kommunereformen	Uenig	▲ 22%	▲ 22%	34%	▼ 18%	▼ 2%	3%	(n=125)
	Nøytral	4%	16%	47%	27%	4%	2%	(n=51)
	Enig	▼ 1%	▼ 8%	45%	▲ 33%	▲ 11%	1%	(n=210)
<b>Total</b>		9%	13%	42%	27%	8%	2%	(n=400)

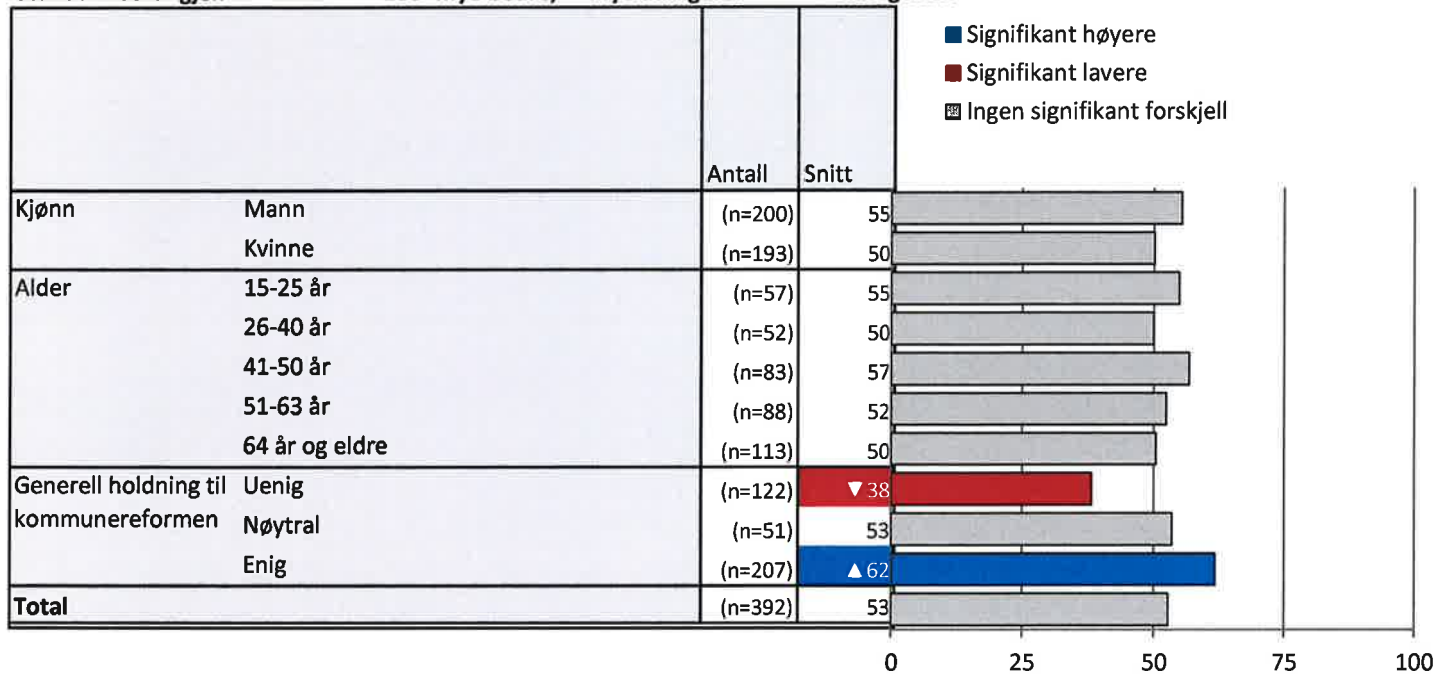
▲ Signifikant høyere

▼ Signifikant lavere



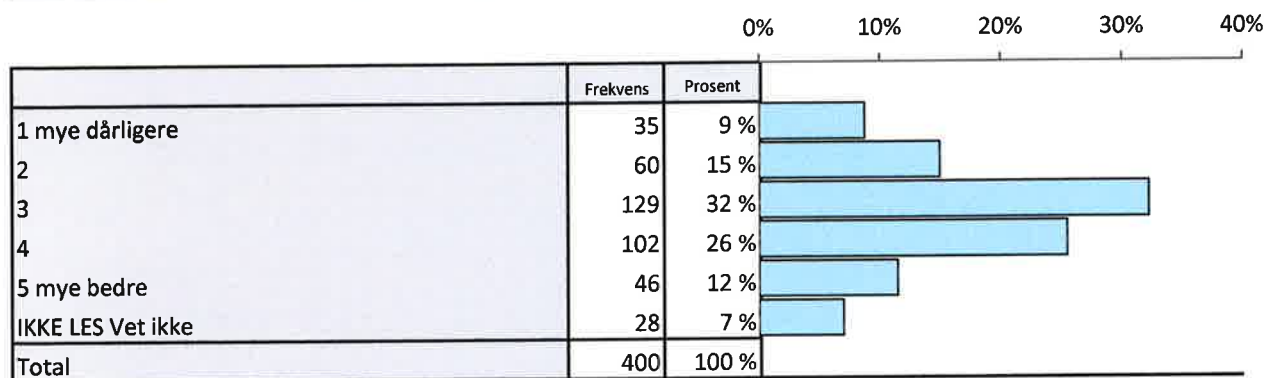


Spørsmål : Hvis kommunesammenslåing, hvordan tror du den nye kommunen vil løse følgende oppgave: Skole og SFO  
 Standardiserte gjennomsnitt hvor 100= mye bedre, 0= mye dårligere. Vet ikke kategorien er tatt ut.





**Spørsmål : Hvis kommunesammenslåing, hvordan tror du den nye kommunen vil løse følgende oppgave: Byggesaksbehandling**



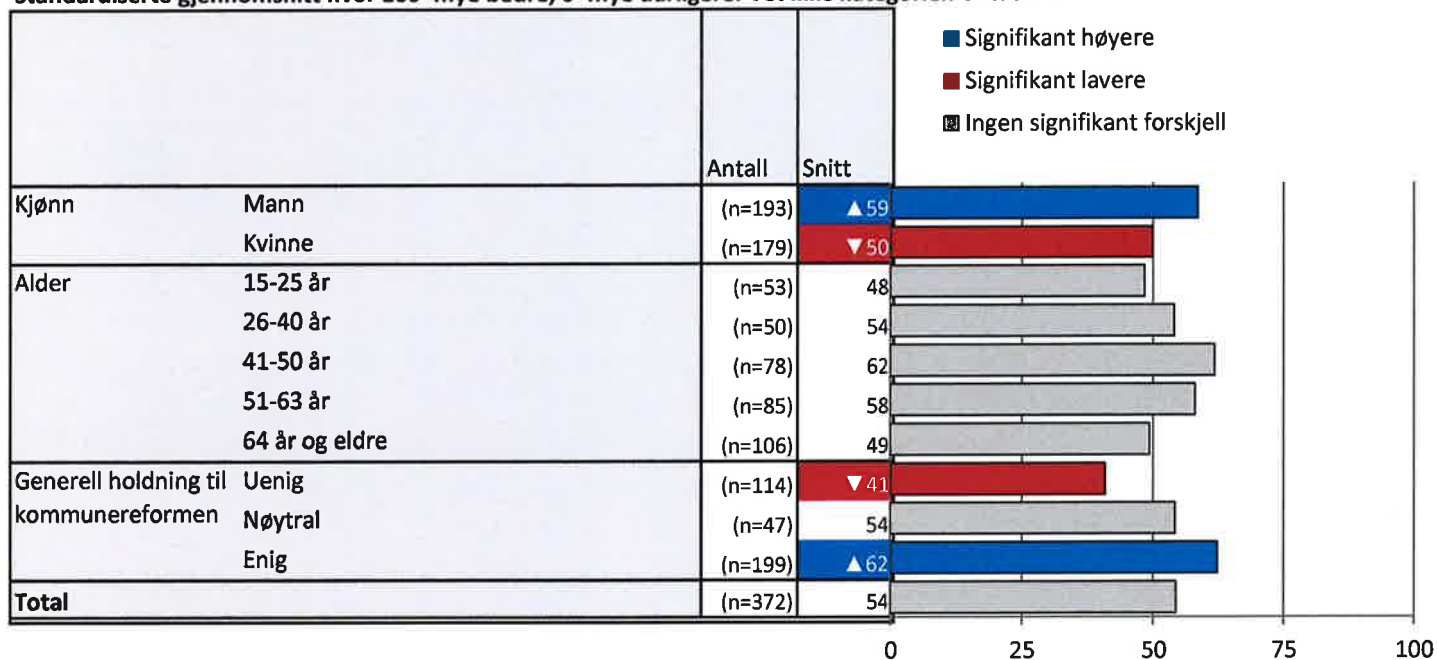
**Spørsmål : Hvis kommunesammenslåing, hvordan tror du den nye kommunen vil løse følgende oppgave: Byggesaksbehandling  
Brutt ned på bakgrunnsvariabler**

		1 mye dårligere	2	3	4	5 mye bedre	IKKE LES Vet ikke	Valid N
Kjønn	Mann	6%	14%	31%	31%	14%	5%	(n=203)
	Kvinne	11%	16%	34%	20%	9%	10%	(n=198)
Alder	15-25 år	18%	9%	37%	23%	7%	7%	(n=57)
	26-40 år	4%	16%	45%	24%	8%	4%	(n=51)
	41-50 år	7%	12%	27%	24%	▲21%	9%	(n=86)
	51-63 år	5%	17%	30%	33%	13%	3%	(n=88)
	64 år og eldre	11%	19%	30%	24%	7%	9%	(n=117)
Generell holdning til kommunereformen	Uenig	▲19%	18%	34%	▼16%	▼4%	9%	(n=126)
	Nøytral	▼0%	21%	38%	27%	4%	10%	(n=52)
	Enig	▼3%	12%	30%	▲32%	▲17%	5%	(n=210)
<b>Total</b>		9%	15%	32%	26%	12%	7%	(n=400)

▲ Signifikant høyere  
▼ Signifikant lavere

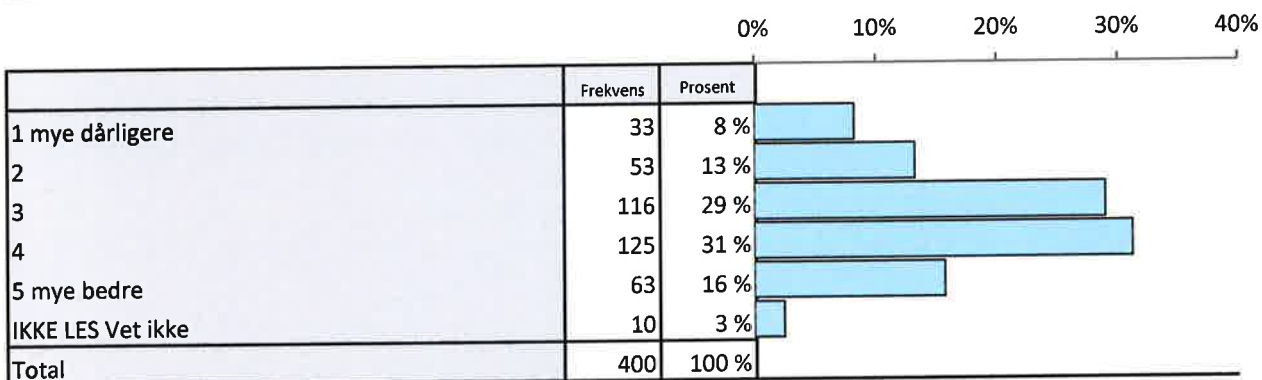


Spørsmål : Hvis kommunesammenslåing, hvordan tror du den nye kommunen vil løse følgende oppgave: Byggesaksbehandling  
Standardiserte gjennomsnitt hvor 100= mye bedre, 0= mye dårligere. Vet ikke kategorien er tatt ut.





**Spørsmål : Hvis kommunesammenslåing, hvordan tror du den nye kommunen vil løse følgende oppgave: Økonomisk styring**



**Spørsmål : Hvis kommunesammenslåing, hvordan tror du den nye kommunen vil løse følgende oppgave: Økonomisk styring**  
**Brutt ned på bakgrunnsvariabler**

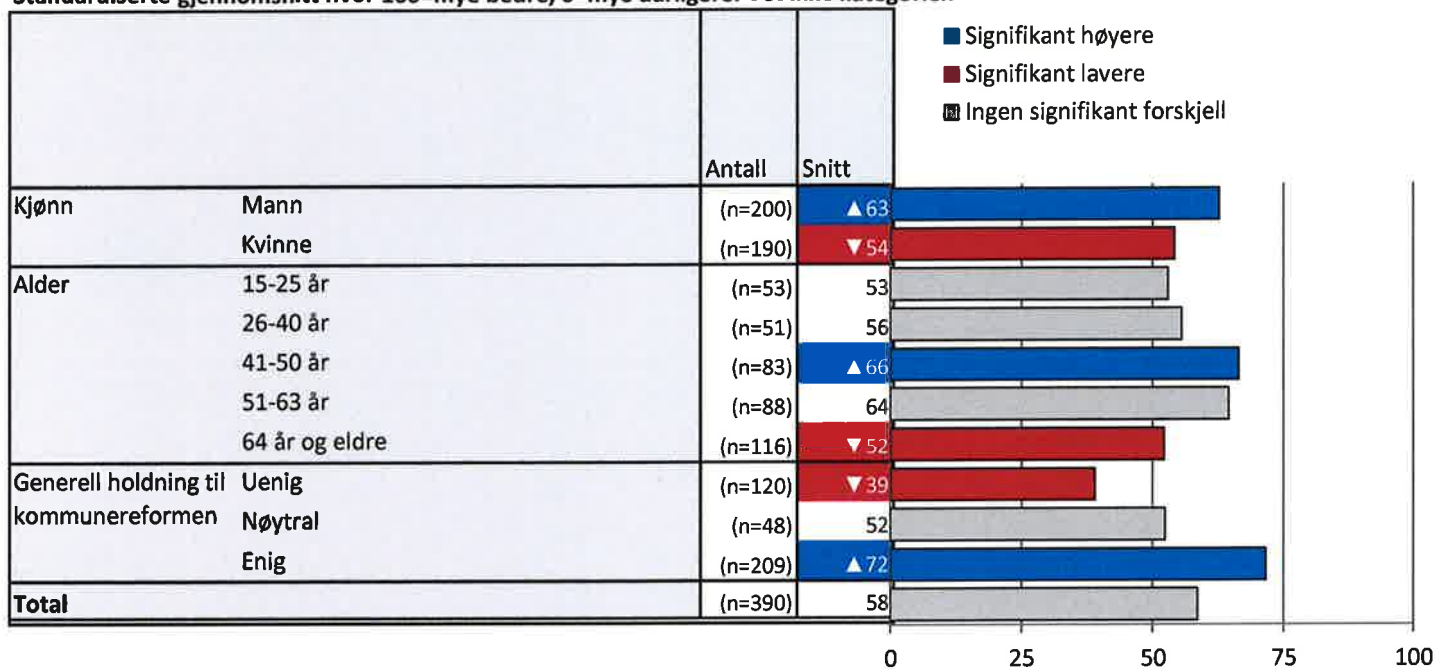
		1 mye dårligere	2	3	4	5 mye bedre	IKKE LES Vet ikke	Valid N
Kjønn	Mann	6%	12%	25%	36%	19%	1%	(n=201)
	Kvinne	10%	14%	33%	27%	12%	4%	(n=198)
Alder	15-25 år	11%	16%	30%	26%	11%	7%	(n=57)
	26-40 år	8%	21%	29%	23%	17%	2%	(n=52)
	41-50 år	6%	8%	22%	36%	24%	4%	(n=85)
	51-63 år	3%	8%	34%	36%	18%	▼ 0%	(n=88)
	64 år og eldre	13%	17%	30%	29%	10%	2%	(n=118)
Generell holdning til kommunereformen	Uenig	▲ 22%	20%	34%	▼ 17%	▼ 3%	4%	(n=125)
	Nøytral	2%	▲ 27%	31%	27%	▼ 6%	6%	(n=51)
	Enig	▼ 0%	▼ 6%	26%	▲ 41%	▲ 26%	▼ 0%	(n=210)
<b>Total</b>		8%	13%	29%	31%	16%	3%	(n=400)

▲ Signifikant høyere  
 ▼ Signifikant lavere



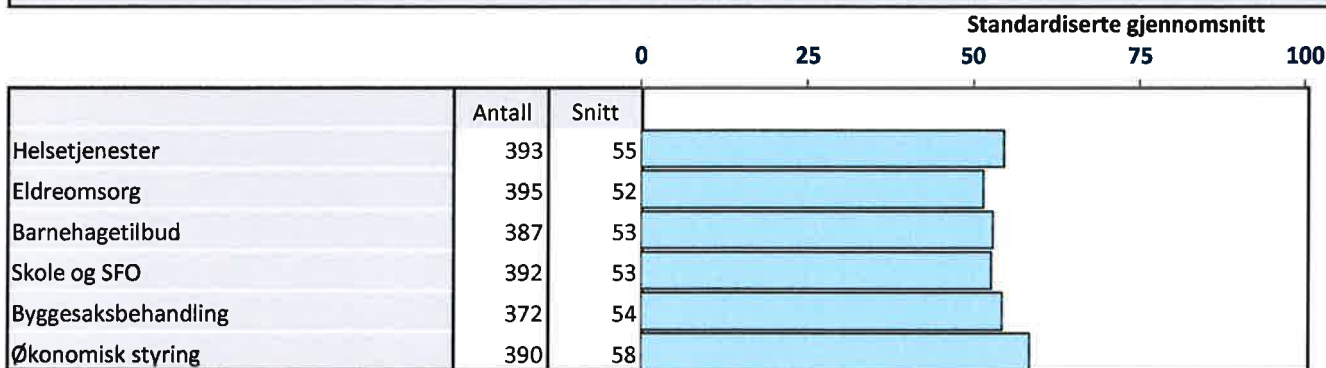


Spørsmål : Hvis kommunesammenslåing, hvordan tror du den nye kommunen vil løse følgende oppgave: Økonomisk styring  
Standardiserte gjennomsnitt hvor 100= mye bedre, 0= mye dårligere. Vet ikke kategorien er tatt ut.





**Spørsmål : Hvis kommunsammenslåing, hvordan tror du denne nye kommunen ville løse sentrale oppgaver sammenlignet med kommunen du bor i dag?**



**Spørsmål : Hvis kommunsammenslåing, hvordan tror du denne nye kommunen ville løse sentrale oppgaver sammenlignet med kommunen du bor i dag?**

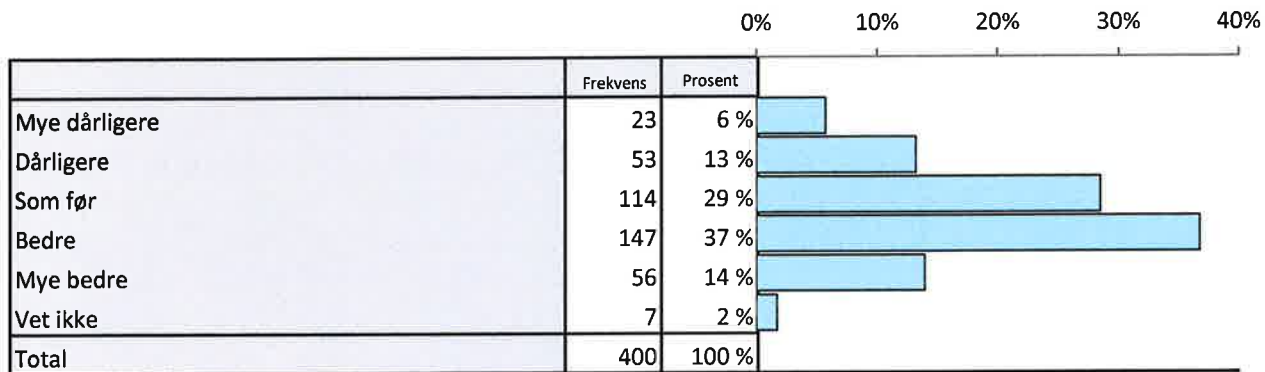
**Oppsummering standardiserte gjennomsnitt Brutt ned på bakgrunnsvariabler**

		Helsetjenester	Eldreomsorg	Barnehagetilbud	Skole og SFO	Byggesaksbehandling	Økonomisk styring
Kjønn	Mann	▲ 59	▲ 56	56	55	▲ 59	▲ 63
	Kvinne	▼ 50	▼ 46	50	50	▼ 50	▼ 54
Alder	15-25 år	53	51	52	55	48	53
	26-40 år	53	47	53	50	54	56
	41-50 år	60	58	55	57	62	▲ 66
	51-63 år	56	55	54	52	58	64
	64 år og eldre	52	47	51	50	49	▼ 52
Generell holdning til kommunereformen	Uenig	▼ 38	▼ 33	▼ 39	▼ 38	▼ 41	▼ 39
	Nøytral	48	48	51	53	54	52
	Enig	▲ 66	▲ 62	▲ 61	▲ 62	▲ 62	▲ 72
<b>Total</b>		55	52	53	53	54	58

▲ Signifikant høyere  
▼ Signifikant lavere



**Spørsmål : Hvis kommunesammenslåing. I hvilken grad tror du den nye sammenslåtte kommunen vil klare rollen som samfunnsutvikler i bedre eller dårligere grad enn den gamle kommunen din?**



**Spørsmål : Hvis kommunesammenslåing. I hvilken grad tror du den nye sammenslåtte kommunen vil klare rollen som samfunnsutvikler i bedre eller dårligere grad enn den gamle kommunen din?**

**Brutt ned på bakgrunnsvariabler**

		Mye dårligere	Dårligere	Som før	Bedre	Mye bedre	Vet ikke	Valid N
Kjønn	Mann	5%	13%	28%	39%	14%	1%	(n=203)
	Kvinne	7%	13%	29%	34%	14%	3%	(n=197)
Alder	15-25 år	7%	16%	19%	40%	12%	5%	(n=57)
	26-40 år	4%	17%	26%	40%	11%	2%	(n=53)
	41-50 år	5%	15%	21%	42%	17%	▼ 0%	(n=86)
	51-63 år	5%	▼ 5%	38%	38%	16%	▼ 0%	(n=88)
	64 år og eldre	7%	15%	33%	30%	13%	2%	(n=117)
Generell holdning til kommunereformen	Uenig	▲ 14%	▲ 27%	37%	▼ 19%	▼ 2%	2%	(n=125)
	Nøytral	4%	20%	31%	43%	▼ 0%	2%	(n=51)
	Enig	▼ 1%	▼ 3%	24%	▲ 47%	▲ 24%	0%	(n=209)
<b>Total</b>		6%	13%	29%	37%	14%	2%	(n=400)

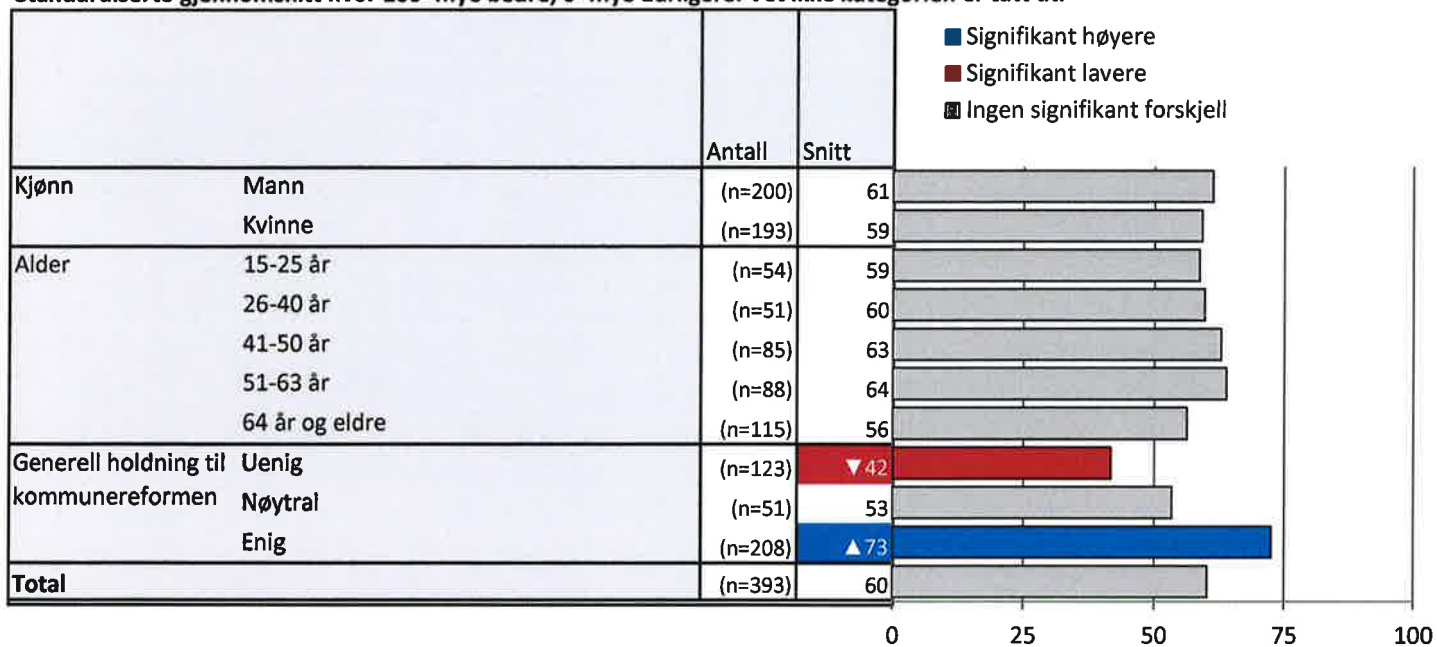
▲ Signifikant høyere

▼ Signifikant lavere



Spørsmål : Hvis kommunesammenslåing. I hvilken grad tror du den nye sammenslåtte kommunen vil klare rollen som samfunnsutvikler i bedre eller dårligere grad enn den gamle kommunen din?

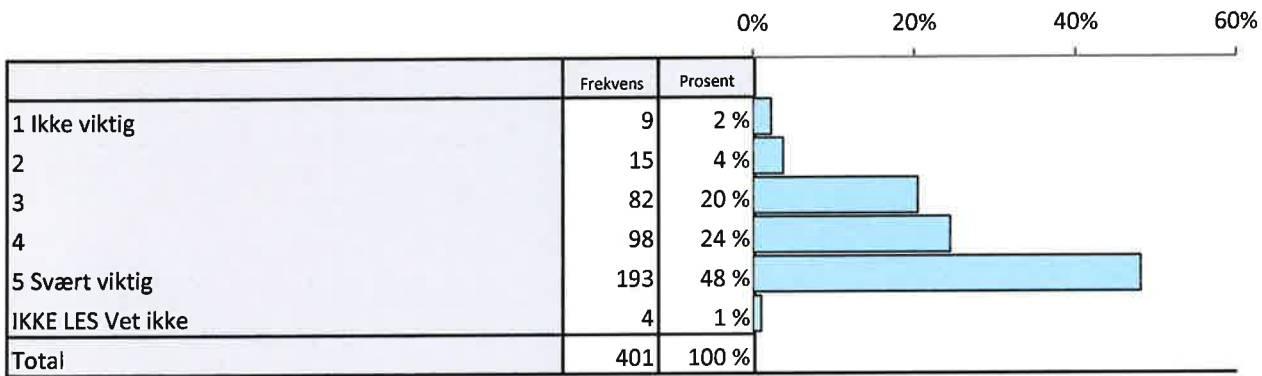
Standardiserte gjennomsnitt hvor 100=mye bedre, 0=mye dårligere. Vet ikke kategorien er tatt ut.







**Spørsmål : Hvor viktig er det for det at følgende hensyn vektlegges i en evt. kommunesammenslåing: Avstand til offentlige tjenestetilbud (som skole barnehage, lege, NAV-kontor)**



**Spørsmål : Hvor viktig er det for det at følgende hensyn vektlegges i en evt. kommunesammenslåing: Avstand til offentlige tjenestetilbud (som skole barnehage, lege, NAV-kontor)**

**Brutt ned på bakgrunnsvariabler**

		1 Ikke viktig	2	3	4	5 Svært viktig	IKKE LES Vet ikke	Valid N
Kjønn	Mann	3%	4%	▲ 27%	▲ 34%	▼ 31%	1%	(n=202)
	Kvinne	1%	3%	▼ 14%	▼ 15%	▲ 66%	1%	(n=196)
Alder	15-25 år	▼ 0%	5%	19%	26%	48%	2%	(n=58)
	26-40 år	▼ 0%	▼ 0%	29%	27%	42%	2%	(n=52)
	41-50 år	2%	1%	21%	22%	52%	1%	(n=86)
	51-63 år	3%	3%	21%	22%	51%	▼ 0%	(n=87)
	64 år og eldre	3%	6%	17%	26%	46%	1%	(n=117)
Generell holdning til kommunereformen	Uenig	2%	6%	▼ 12%	▼ 15%	▲ 65%	1%	(n=126)
	Nøytral	4%	4%	23%	15%	52%	2%	(n=52)
	Enig	2%	2%	24%	▲ 33%	▼ 37%	1%	(n=209)
<b>Total</b>		2%	4%	20%	24%	48%	1%	(n=401)

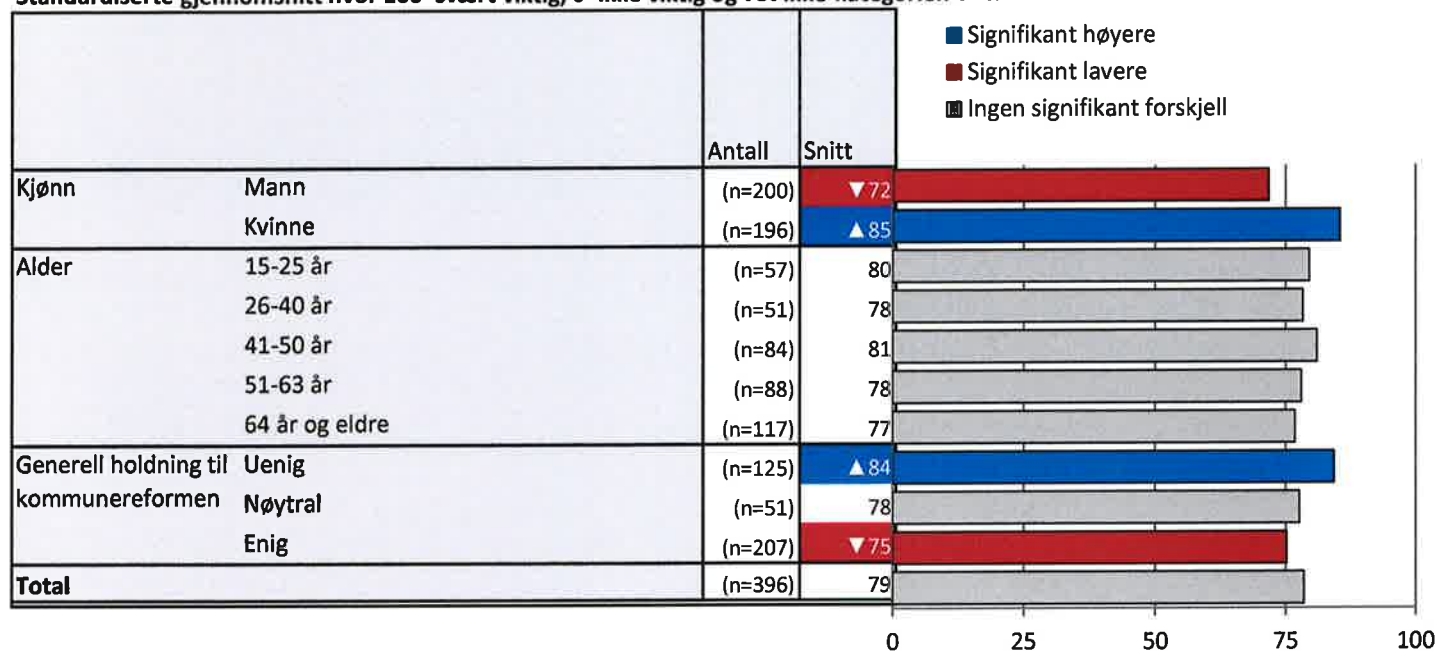
▲ Signifikant høyere

▼ Signifikant lavere



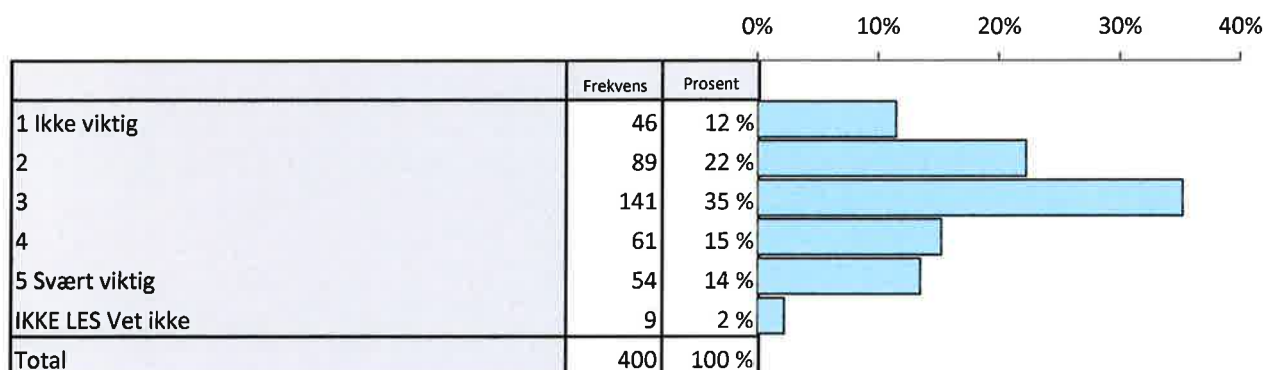
Spørsmål : Hvor viktig er det for det at følgende hensyn vektlegges i en evt. kommunesammenslåing: Avstand til offentlige tjenestetilbud (som skole barnehage, lege, NAV-kontor)

Standardiserte gjennomsnitt hvor 100=svært viktig, 0=ikke viktig og vet ikke-kategorien er tatt ut.





**Spørsmål : Hvor viktig er det for det at følgende hensyn vektlegges i en evt. kommunesammenslåing: Avstand til rådhuset/kommunehuset**



**Spørsmål : Hvor viktig er det for det at følgende hensyn vektlegges i en evt. kommunesammenslåing: Avstand til rådhuset/kommunehuset**

**Brutt ned på bakgrunnsvariabler**

		1 Ikke viktig	2	3	4	5 Svært viktig	IKKE LES Vet ikke	Valid N
Kjønn	Mann	13%	26%	31%	17%	11%	2%	(n=203)
	Kvinne	10%	18%	40%	14%	16%	2%	(n=198)
Alder	15-25 år	17%	29%	32%	▼5%	12%	5%	(n=59)
	26-40 år	6%	29%	42%	12%	10%	2%	(n=52)
	41-50 år	17%	26%	37%	9%	10%	▼0%	(n=86)
	51-63 år	11%	24%	32%	20%	11%	1%	(n=88)
	64 år og eldre	7%	▼12%	35%	22%	20%	4%	(n=117)
Generell holdning til kommunereformen	Uenig	7%	17%	36%	18%	19%	2%	(n=125)
	Nøytral	10%	25%	37%	12%	14%	2%	(n=51)
	Enig	14%	26%	36%	15%	▼8%	1%	(n=209)
<b>Total</b>		12%	22%	35%	15%	14%	2%	(n=400)

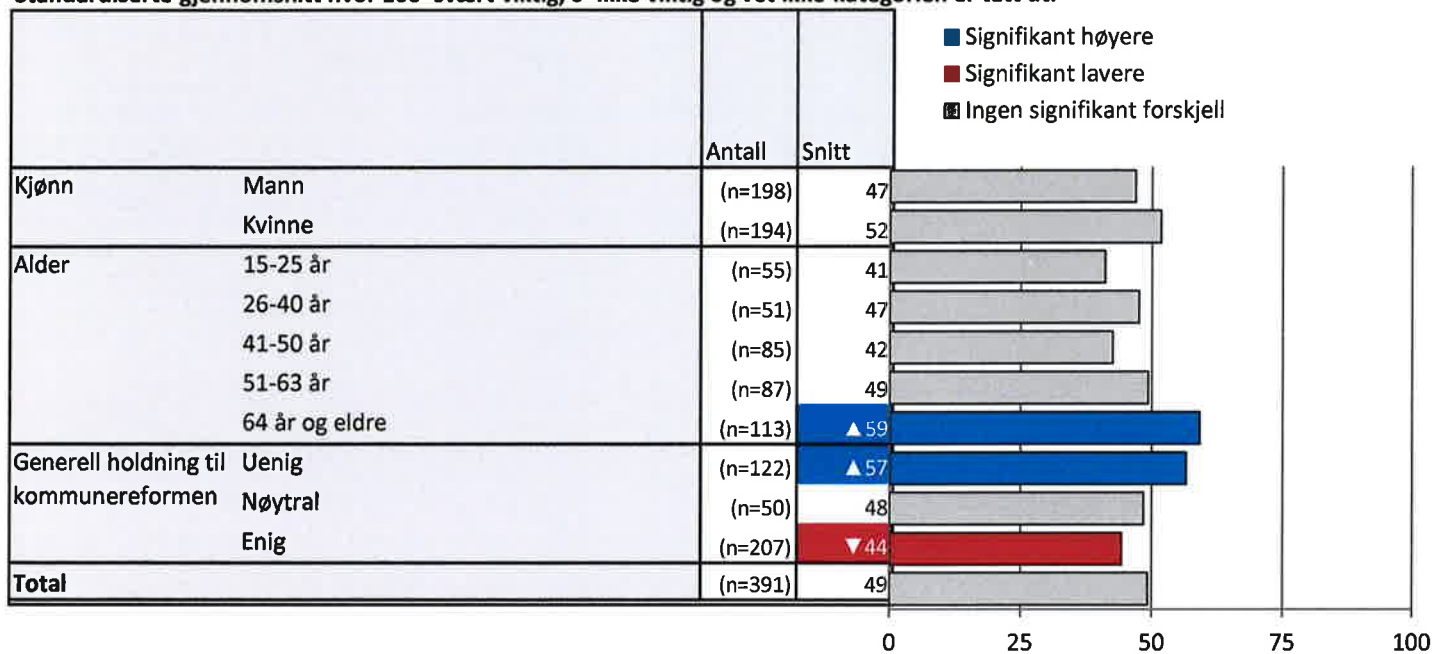
▲ Signifikant høyere

▼ Signifikant lavere



Spørsmål : Hvor viktig er det for det at følgende hensyn vektlegges i en evt. kommunesammenslåing: Avstand til rådhuset/kommunehuset

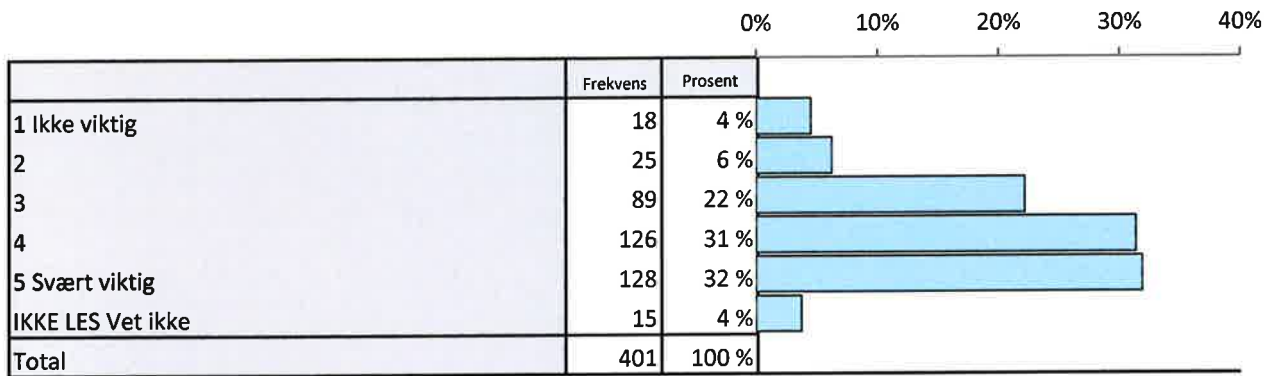
Standardiserte gjennomsnitt hvor 100=svært viktig, 0=ikke viktig og vet ikke-kategorien er tatt ut.







**Spørsmål : Hvor viktig er det for det at følgende hensyn vektlegges i en evt. kommunesammenslåing: Fordeling av offentlige arbeidsplasser i den nye kommunen**



**Spørsmål : Hvor viktig er det for det at følgende hensyn vektlegges i en evt. kommunesammenslåing: Fordeling av offentlige arbeidsplasser i den nye kommunen**

**Brutt ned på bakgrunnsvariabler**

		1 Ikke viktig	2	3	4	5 Svært viktig	IKKE LES Vet ikke	Valid N
Kjønn	Mann	5%	7%	25%	36%	▼ 23%	3%	(n=204)
	Kvinne	4%	5%	19%	27%	▲ 41%	4%	(n=198)
Alder	15-25 år	5%	2%	28%	31%	26%	9%	(n=58)
	26-40 år	2%	6%	29%	38%	23%	2%	(n=52)
	41-50 år	5%	9%	15%	30%	40%	1%	(n=86)
	51-63 år	5%	7%	26%	28%	34%	▼ 0%	(n=88)
	64 år og eldre	5%	6%	19%	32%	32%	6%	(n=118)
Generell holdning til kommunereformen	Uenig	5%	7%	18%	28%	39%	3%	(n=126)
	Nøytral	2%	8%	22%	32%	30%	6%	(n=50)
	Enig	4%	5%	24%	35%	28%	3%	(n=210)
<b>Total</b>		<b>4%</b>	<b>6%</b>	<b>22%</b>	<b>31%</b>	<b>32%</b>	<b>4%</b>	<b>(n=401)</b>

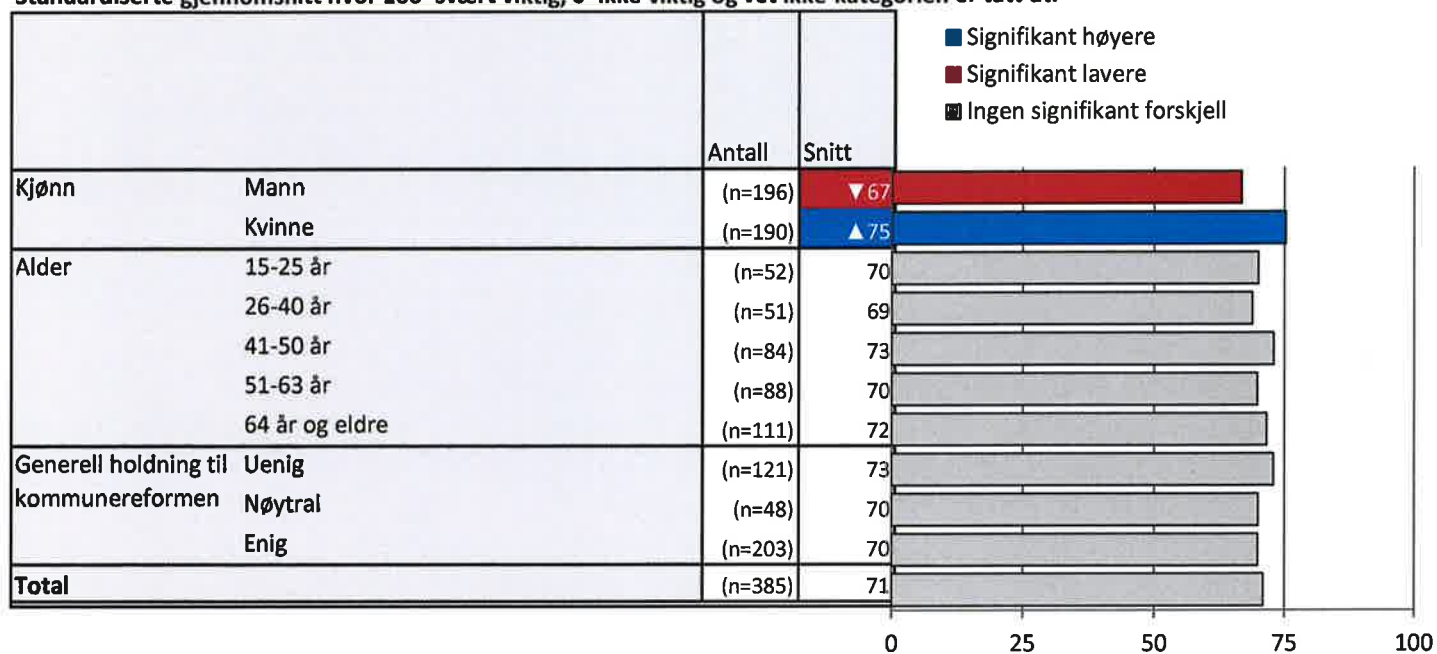
▲ Signifikant høyere

▼ Signifikant lavere



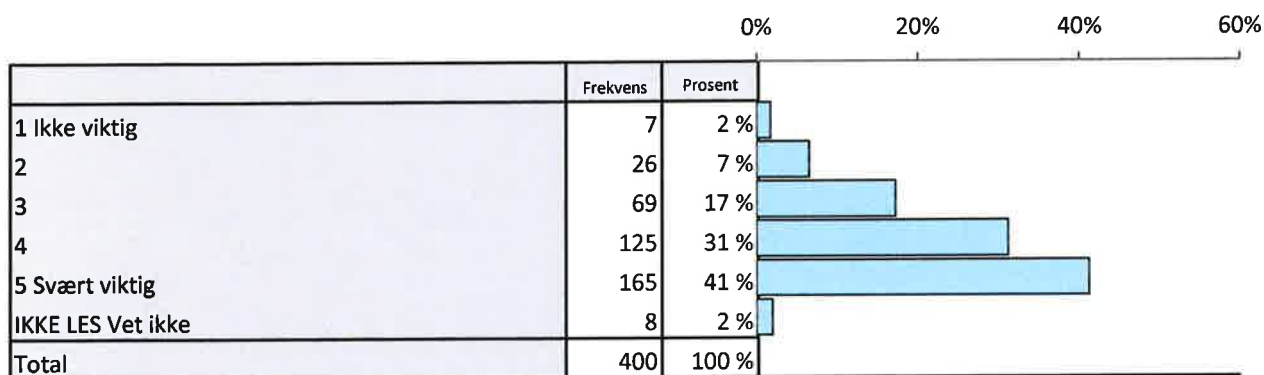
Spørsmål : Hvor viktig er det for det at følgende hensyn vektlegges i en evt. kommunesammenslåing: Fordeling av offentlige arbeidsplasser i den nye kommunen

Standardiserte gjennomsnitt hvor 100=svært viktig, 0=ikke viktig og vet ikke-kategorien er tatt ut.





**Spørsmål : Hvor viktig er det for det at følgende hensyn vektlegges i en evt. kommunesammenslåing: Utvikling i alle deler av kommunen**



**Spørsmål : Hvor viktig er det for det at følgende hensyn vektlegges i en evt. kommunesammenslåing: Utvikling i alle deler av kommunen**

**Brutt ned på bakgrunnsvariabler**

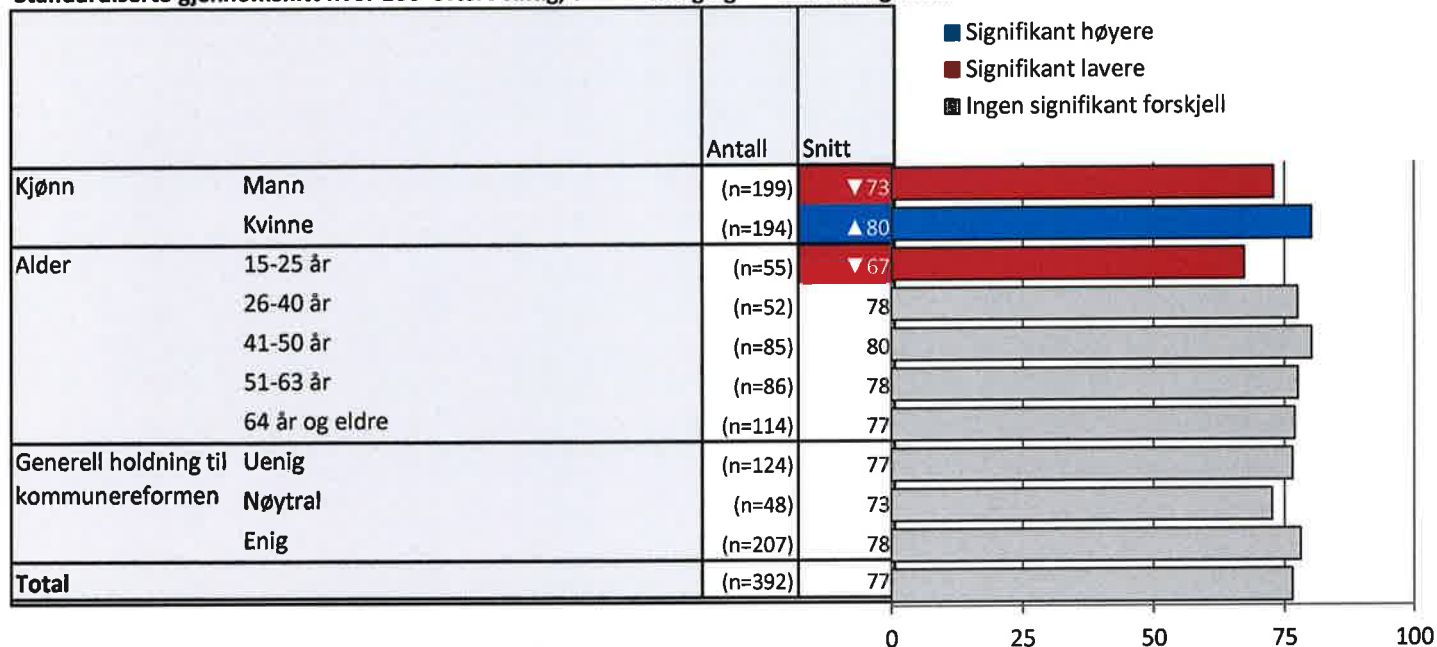
		1 Ikke viktig	2	3	4	5 Svært viktig	IKKE LES Vet ikke	Valid N
Kjønn	Mann	1%	9%	20%	34%	▼ 34%	2%	(n=204)
	Kvinne	2%	4%	15%	29%	▲ 49%	2%	(n=199)
Alder	15-25 år	▼ 0%	9%	▲ 36%	26%	▼ 24%	5%	(n=58)
	26-40 år	2%	6%	19%	27%	46%	▼ 0%	(n=52)
	41-50 år	1%	5%	11%	36%	48%	▼ 0%	(n=84)
	51-63 år	1%	3%	20%	32%	42%	1%	(n=88)
	64 år og eldre	3%	9%	▼ 9%	33%	43%	3%	(n=117)
Generell holdning til kommunereformen	Uenig	2%	10%	13%	27%	46%	1%	(n=125)
	Nøytral	4%	6%	24%	24%	37%	6%	(n=51)
	Enig	0%	5%	16%	37%	40%	1%	(n=210)
<b>Total</b>		2%	7%	17%	31%	41%	2%	(n=400)

▲ Signifikant høyere

▼ Signifikant lavere



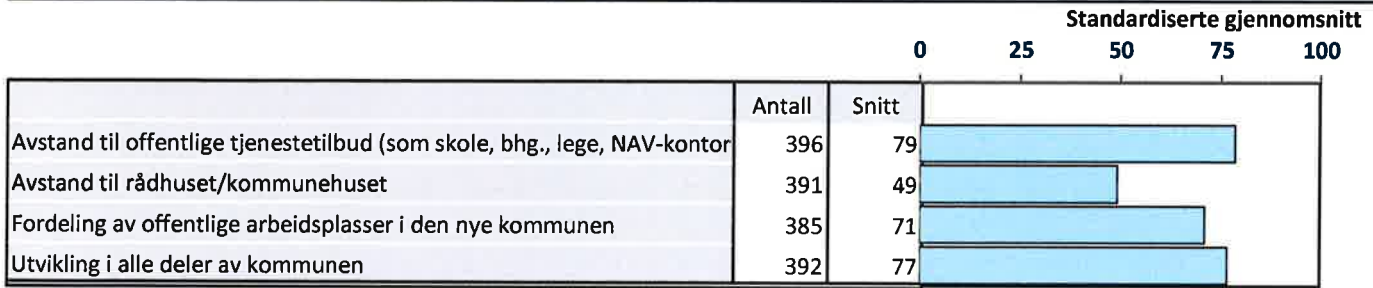
Spørsmål : Hvor viktig er det for det at følgende hensyn vektlegges i en evt. kommunesammenslåing: Utvikling i alle deler av kommunen  
 Standardiserte gjennomsnitt hvor 100=svært viktig, 0=ikke viktig og vet ikke-kategorien er tatt ut.







**Spørsmål : Hvis kommunsammenslåing, hvordan tror du denne nye kommunen ville løse sentrale oppgaver sammenlignet med kommunen du bor i dag?**



**Spørsmål : Hvis kommunsammenslåing, hvordan tror du denne nye kommunen ville løse sentrale oppgaver sammenlignet med kommunen du bor i dag?**

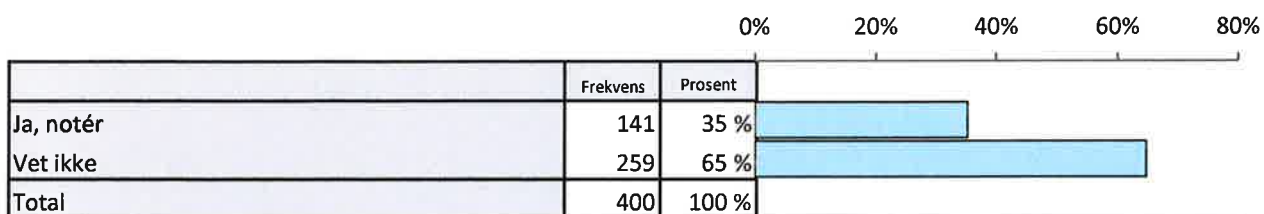
**Oppsummering standardiserte gjennomsnitt Brutt ned på bakgrunnsvariabler**

		Avstand til offentlige tjenestetilbud (som skole, bhg., lege, NAV-kontor)	Avstand til rådhuset/kommunehuset	Fordeling av offentlige arbeidsplasser i den nye kommunen	Utvikling i alle deler av kommunen
Kjønn	Mann	▼72	47	▼67	▼73
	Kvinne	▲85	52	▲75	▲80
Alder	15-25 år	80	41	70	▼67
	26-40 år	78	47	69	78
	41-50 år	81	42	73	80
	51-63 år	78	49	70	78
	64 år og eldre	77	▲59	72	77
Generell holdning til kommunereformen	Uenig	▲84	▲57	73	77
	Nøytral	78	48	70	73
	Enig	▼75	▼44	70	78
<b>Total</b>		79	49	71	77

▲ Signifikant høyere  
▼ Signifikant lavere



**Spørsmål : Er det andre ting ved en eventuell kommunesammenslåing som vil være viktige for deg?**



**Spørsmål : Er det andre ting ved en eventuell kommunesammenslåing som vil være viktige for deg?**

**Brutt ned på bakgrunnsvariabler**

		Ja, notér	Vet ikke	Valid N
Kjønn	Mann	37%	63%	(n=202)
	Kvinne	34%	66%	(n=197)
Alder	15-25 år	▼ 19%	▲ 81%	(n=58)
	26-40 år	48%	52%	(n=52)
	41-50 år	28%	72%	(n=86)
	51-63 år	43%	57%	(n=88)
	64 år og eldre	38%	62%	(n=117)
Generell holdning til kommunereformen	Uenig	36%	64%	(n=125)
	Nøytral	23%	77%	(n=52)
	Enig	39%	61%	(n=209)
<b>Total</b>		<b>35%</b>	<b>65%</b>	<b>(n=400)</b>

▲ Signifikant høyere

▼ Signifikant lavere



Spørsmål : Er det andre ting ved en eventuell kommunesammenslåing som vil være viktige for deg? Åpne kommentarer:

	Frekvens
Administrasjonen kan være sentral, men arbeidsplasser bør fordeles i hele området	1
Alle brukerne får likt tilbud.	1
Alt som har med barn og gjøre, eks. Barnevern	1
At alle blir hørt	1
At alle offentlige ansatte må blir ivaretatt i sammenslåingsprosessen	1
At alle regioner blir behandlet likt	1
At de får bevare sykehuset og flyplassen deres	1
At de kan besøke nabokommuner uten å må betale bompenger	1
At de små kommunene ikke blir spist opp av de store	1
At den politiske debatten foregår på et edruelig vis. At prosessen foregår på en ordentlig måte.	1
At det blir bygd plasser for gamle og sjuke	1
At det blir kortere avstand til lege og sykehus.	1
At det blir rette personer til rette stillinger for jobben. Både politisk og generelt. I alle deler av kommunen er det viktig med folk med rett kompetanse. Det er mange ubrukelig folk som jobber i kommunene	1
At det blir utvikling over alt	1
At det er både akutt beredskap og fødeavdelinger (ikke fødestuer) på alle stedene i de nåværende kommuner.	1
At eldreomsorgen blir bevart i nåværende kommune.	1
At kommunene får til et samarbeid, blir verst for småkommunene	1
At kommunikasjon blir ikke så sentralisert.	1
At man har kortest mulig avstand mellom de som styrer og de som blir styrt	1
At utkantene blir representert	1
At vi får det minst så godt som vi har det nå.	1
Avgifter, at de ikke blir så høye	1
Beboere i tettsteder må komme i betraktning, høre på folk på landsbygda mer	1
Bedre idrettssenter	1
Bedre kompetanse ved å slå sammen hele region,	1
Bedre organisering	1
Bedre styring på økonomien	2
Bedre sykehus.	1
Bedre veier og sånne ting kanskje sier respondenten.	1
Bedre økonomi	3
Beholde flyplassen	1
Beholde sykehus og akuttberedskap. Flere arbeidsplasser generelt.	1
Bevare statlige arbeidsplasser	1
Bli kvitt ordføreren som er nå	1
Bompenger	1
Bort med bompengene, - hemmende for folk som bor i distriktet.	1
De tenker å utkantstrøkene også, orden på veiene	1
De tilbudene som de mindre kommunene har i dag, må de fortsette å ha om de er i mindretall.	1
Demokratiet, anonymitet ved større kommuner	1
Det burde bli større tyngde bak forskjellige saker og ting.	1
Det er viktig at man får til et fellesskap og godt omdømme slik at alle er med å drar lasset.	1
Det er viktig at vi får flere arbeidsplasser, men vi har mistet mange og unge folk som studerer ka	1
Det må overføres mer penger til kommunen hvis en skal ha til å bli bedre	1
Effektivisering av de ansatte, så det blir økonomisk lønnsomt.	1
Eldreomsorg og skoler/barnehager/helsevesenet.	1



Eldreomsorg; sykehus; politi; skole	1
Enighet mellom dagens kommunene	1
Fokus på helsetjenester.	1
Fordel for alle, mer penger til helse osv.	1
Fordeling av midler innenfor kultur og idrett	1
Fordeling ut til små-plassene, tror det blir vanskelig å ivareta	1
Forenkling.	1
Frigjøre offentlige arbeidsplasser - som eldreomsorg, barnehage. Personer skal få muligheten til å velge sine	1
Færre beslutningsledd,	1
Få beholde sykehuset m/akutthjelp etc. I kommunen, som vi har i dag.	1
Få bort ulikhetene mellom kommunene	1
Få mindre administrasjon og mer som faktisk skjer	1
Få slutt med kriger om beliggelse. Større enighet	1
Får igjen mer for krona på hva kommunen bruker	1
Geografisk fordeling	1
Gir grunnlag for mer kompetanse i offentlig styring og bedre tjenestetilbud	1
Gjennomgående kompetanse og oppfølging av saksbehandling og lovverk	1
Gode veier	1
Godt jordbruksoppgjør	1
Har ingen tro på kommunesammenslåing	1
Helse	1
Helse og omsorg	1
Helse og samferdsel	1
Helsetilbud, skoletilbud, eldreomsorg	1
Helsetilbud, akuttberedskap	3
Helsetilbudet,	1
Helsetjenesten	2
Helsevesen og eldreomsorg.	1
Høyere kunnskapsnivå	1
Ivaretar personsikkerhet/personvern	1
Jeg forstår ikke hvorfor en skal reformere	1
Jobbtilbud for yngre.	1
Kollektivtransport og helse.	1
Kollektivtransporten	1
Kommunikasjon	1
Kutte ned på utgifter i forhold til å drive to kommuner, billigere å drive en stor.	1
Kvaliteten på de tjenestene kommunen kan tilby, sammenslåing tror jeg vil fremme kvalitet.	1
Lag og foreninger som fokuserer på andre ting enn fotball og håndball	1
Legevakt, politi	1
Legges vekt på sykehus	1
Man frakter jo tross alt en privatisering av helsesektoren ved en sammenslåing av kommuner.	1
Mer effektiv kostnadsbevilgning	1
Mer fokus på å skape arbeidsplasser	1
Mer folk i arbeid	1
Mer profesjonelt barnevern.	1
Mindre administrasjon	1
Mindre og bedre administrasjon	1
Nei det vet jeg ikke hva skulle være	1
Nye veier,	1
Nærhet og god service	1
Nærheten til kommunesenteret. Samarbeide med nabokommunene, men ikke sammenslåing.	1
Næringspolitikk, samferdsel, nærhet ved kommunikasjon	1





Næringsutvikling	1
Offentlig kommunikasjon og vei må satses like mye på i alle deler av kommunen. Jernbane og fly.	1
Offentlige transportmidler	1
Politi og trygghet	1
Politikk i forhold til barn	1
Påvirkningsmulighet	1
Redusere byråkratiet og kostnader, forenkle generelle prosesser.	1
Redusere kostnader med en administrasjon	1
Redusere på ordfører rådmenn osv.	1
Rettferdighet i forhold til hva den gamle kommunen trenger	1
Samarbeid mellom de gamle kommunene er viktig. Unne hverandre ting.	1
Samarbeid om større saker på Helgeland blant annet næringsutvikling.	1
Samferdsel, kommunikasjon	1
Samferdsel	1
Sammenslåing - mindre demokrati - negativt	1
Samordnet kommunikasjon	1
Servicenæringen må være nærmere der du bor	1
Sikre seg med fylkeskommunen	1
Skole,	1
Skolere kommunepolitikere	1
Sparing av utgifter.	1
Sterk i regionen,	1
Store befolkningsgrupper bak, bedre fagmiljøer vil man få og dette er viktig	1
Større område å arbeid innenfor	1
Svært dårlig eldreomsorg	1
Sykehus.	1
Særdeles viktig at man opprettholder et desentralisert tilbud til eldre, hvordan sykehusreformen vil påvirkes etter kommunesammenslåing	1
Tilgang til viktige kommunale ting for alle	1
Tilrettelegging for privat næringsliv	1
Ting er mer oversiktlige i en mindre kommune. Dette må da være bedre både for eldre og yngre. Jeg er redd for at de tynt befolkede områdene i en liten kommune vil bli avfolket ved en sammenslåing. De vil bli fratatt en god del tjenester som kommunen har i dag. - de vil trekkes mot de større stedene.	1
Turisme er veldig viktig, utvikling av næringsliv er svært viktig.	1
Turistnæringen	1
Usikker på struktur.	1
Vanskelig å få tak i tjenester fordi det kanskje blir lenger unna	1
Ved ene evt. kommune sammenslåing er at ting blir bedre. Transport, helsetjenester og skole er viktig at det blir bedre.	1
Vedlikehold av vei	1
Vei og samferdsel	1
Veier, sykebler, likhet alle deler av kommunen	1
Vi må tørre å prøve	1
Viktig at det blir nytt sykehus	1
Viktig å bruke pengene på folket istedenfor byråkrati	1
Viktig å se alle, at alle hensyn må tas, mange hensyn må tas,	1
Vurdere å gjøre noe med bompengene	1
Økonomi. At de gamle kommunene får en del av kaken, og at det ikke blir for sentralisert	1
Økonomisk bit	1
	148



## Særutskrift fra møtet i prosjektstyret «Kommunestruktur» 23.januar 2015

### Intensjonsplan for:

Endring av kommunestruktur i kommunene Vefsn, Leirfjord, Dønna, Alstahaug og Herøy (samt evt. tilslutning fra andre nærliggende kommuner).

#### Innledning:

Kommunene Vefsn, Leirfjord, Dønna, Alstahaug og Herøy går inn for endring av kommunestrukturen, fra 01.01.2018

Det er kommunestyrene i de fem kommunene utgangen av 31.desember 2015 vedtar om kommunene skal slå seg sammen eller ikke.

I kommunene Leirfjord, Herøy og Dønna vil det bli avholdt rådgivende folkeavstemming.

#### Målet for strukturendringen:

##### Hovedmål:

- Etablere en livskraftig og attraktiv kommune på Helgeland.
- Sikre en god demokratisk styring av den nye kommunen.
- Sikre og videreutvikle kvalitet og tilgjengelighet i tjenestene til innbyggerne
- Sikre at den nye kommunen er i stand til å påta seg nye oppgaver, jfr. ekspertutvalgets sluttrapport.
- En viktig faktor for ny kommune vil være å få på plass en fastlandsforbindelse for Herøy og Dønna.

##### Delmål:

- Styrke grunnlaget for offensiv og samordna næringsutvikling og et rikt kulturliv i **hele kommunen**.
- Styrke grunnlaget for en godt fungerende bo- og arbeidsmarkedskommune
- Legge til rette for bred deltakelse og involvering i det politiske arbeidet, under dette vurderes etablering av folkevalgte områdeutvalg.
- Styrke kompetansen i organisasjonen for å gi innbyggerne god kvalitet på tjenestene
- Være en utviklende og attraktiv arbeidsplass for de ansatte.
- Opprettholde desentralisert tilgjengelighet på tjenestetilbudet
- Styrke grunnlaget for kostnadseffektive tjenester.

##### Kommunesenter:

Styringsgruppen konkluderer foreløpig med at kommunesenteret legges til Mosjøen alternativt Sandnessjøen. Til kommunesenteret legges strategisk ledelse og spisskompetanse. For øvrig tilstrebes en desentralisert oppgavefordeling der det vektlegges at bred utredningskompetanse skal ligge i de regionsentra som ikke er kommunesenter (f.eks. kan hele fagenheter ligge i andre regionsentra enn kommunesenteret).

##### Prinsipper for organisering av den nye kommunen.

Det er et mål å lage en enkel og kostnadseffektiv administrativ struktur med politisk demokratisk forankring. Strukturen kan bli forskjellig i forhold til dagens struktur i de deltakende kommunene, men det kan være en fordel ikke å foreta en omfattende omstrukturering i forbindelse med endringene i kommunestrukturen.



Kommunestyrene legger til grunn at en skal beholde og videreutvikle følgende tjenester i dagens kommune:

Barnehage

Grunnskole

Heldøgns omsorgstjenester

Helsetjenester

Servicetorg (eks. sosiale tjenester /NAV, enkle tekniske tjenester, mm).

#### Ansatte

En viktig målsetting med etablering av en større kommune er en kompetent og effektiv tjenesteproduksjon med attraktive og utviklende arbeidsplasser for ansatte.

Det skal inngås en egen omstillingsavtale mellom partene og den enkelte arbeidstaker som sikrer de ansattes videre arbeidsforhold i den nye kommunen.

#### Rådgivende folkeavstemming.

Dønna, Herøy og Leirfjord kommune skal avholde likelydende rådgivende folkeavstemminger samtidig med kommunevalget høsten 2015.

#### Tidsplan:

Innbygger involvering innen utgang av april 2015

Behandling av intensjonsavtalen samt avklaring av folkeavstemming innen utgang av juni 2015

Evt. folkeavstemming 13 og 14. september 2015

Vedtak i kommunestyrene innen 31.12.2015

Kgl. resolusjon våren 2016

Ny kommune 01.01.2018

#### Protokolltilførsel - Alstahaug kommune v/ordfører Bård Anders Langø

*Alstahaug kommune forbeholder seg retten til å stemme mot følgende setning, og ønsket å slette 1. setning i avsnittet rundt kommunesenter.*

*Med bakgrunn i mandat gitt av Alstahaug kommunestyre i sak ang kommunestruktur sept 2014 finner undertegnede det vanskelig å peke på plassering av kommunesenter uten at geografi for fremtidig kommune er vedtatt.*

*Alstahaug kommune forholder seg til rapport fra Telemarksforskning sitt fremlegg levert april 2014, som peker på 4 alternativer og sine konklusjoner.*

Sandnessjøen den 23. januar 2015

Rett utskrift  
Sissel Hesjedal  
Daglig leder



**Fylkesmannen i Nordland**

Moloveien 10

8002 Bodø

Telefon: 75531500

Telefaks: 75520977

E-post: [fmnopost@fylkesmannen.no](mailto:fmnopost@fylkesmannen.no)Hjemmeside: <http://www.fylkesmannen.no/nordland>**Nytt eDocument**

<b>Prosessforløp</b>		
Kommune	E-postadresse	
Vefsn	post@vefsn.kommune.no	
Dato for:		
Oppstartsvedtak		
30.11.2011		
Felles utredning		
Start	Ferdigstillelse	Deltakere
30.11.2011	07.04.2014	Vefsn, Leirfjord, Herøy, Dønna
Start	Ferdigstillelse	Deltakere
10.04.2014	04.10.2015	Vefsn, Grane, Hattfjelldal, Hemnes
Start	Ferdigstillelse	Deltakere
Start	Ferdigstillelse	Deltakere
Start 0-alternativet		
12.04.2014		
Ferdigstillelse av 0-alternativet		
16.12.2015		
Nabopratt		
Start	Slutt	
13.05.2014	21.08.2015	
Intensjonsavtaler		
Dato	Avtaleparter	
23.01.2015	Vefsn, Leirfjord, Alstahaug, Herøy og Dønna	
Dato	Avtaleparter	
Dato	Avtaleparter	
Dato	Avtaleparter	
Retningsvalg		
30.09.2014		
Innbyggerinvolvering		
Start	Slutt	
28.04.2015	21.09.2015	
Endelig vedtak		
16.12.2015		

<b>Beskrivelse</b>
Resultat endelig vedtak
16.12.2015. "Vefsn kommune vil gå inn i samtaler om endring dersom det åpner seg mulighet for slik dialog"



## Kort beskrivelse av nabopratt

Det har vært holdt samtaler med Leirfjord, Alstahaug, Herøy og Dønna gjennom en rekke møter.

Det er avholdt ett politisk/administrativt møte med Grane, Hattfjelldal og Hemnes

## Retningsvalg

1. retningsvalg 2013 der det ble enighet i Helgeland Regionråd om å søke dep om midler til utredning fra Telemarksforsking. 2. retningsvalg 15.10.2015 der en vedtok å gå videre med utredningen sammen med Leirfjord, Alstahaug, Herøy og Dønna. 3. retningsvalg 15.10.2014 dqa en vedtok å gå videre med Grane, Hattfjelldal og Hemnes

## Kort beskrivelse av innbyggerinvolvering

Det har vært avholdt møte med innbyggerne i egen kommune 21.09.2015 der også Fylkesmannen deltok, samt møter i Leirfjord og Dønna

## Kommuner en ønsker å slå seg sammen med

Alt: Leirfjord  
 Alt: Leirfjord, Alstahaug, Herøy og Dønna  
 Alt: Grane, Hattfjelldal og Hemnes  
 Alt: Grane og Hattfjelldal

## Prossesser det jobbes videre med

I henhold til kommunestyrets vedtak 16.12.2015. "Vefsn kommune vil gå inn i samtaler om endring dersom det åpner seg mulighet for slik dialog", og vedtak i kommunene Leirfjord, Alstahaug, Herøy, Dønna, Grane Hattfjelldal og Hemnes; arbeides det ikke videre med kommunestrukturen på nåværende tidspunkt.

## Vedlegg

Vedleggslisten skal bestå av følgende:

- Endelig vedtak med saksutredning
- Felles utredninger
- Utredning av 0 – alternativet der alenegang er valgt
- Alle politiske vedtak som omhandler kommunereformen som er gjort i reformperioden
- Eventuelle grensejusteringssaker eller andre spesielle saker/forhold
- Innbyggerinvolvering – hvordan er det gjennomført, når er det gjennomført, og hva er resultatet?
- Eventuelle intensjonsavtaler
- Andre dokumenter kommunen vurderer som relevant for vedtaket.

Hvis flere elementene i vedleggslisten fremkommer i samme dokument, må det tydeliggjøres i oversendelsen hvor man finner dem.

## Eventuelle kommentarer til vedleggsliste

Det finnes ingen utredninger om 0-alternativet da Vefsn hadde som intensjon - og fortsetter å ha som intensjon - å være med i en videre prosess dersom andre kommuner ønsker det. Imidlertid er det i utredningen for Vefsn, Grane, Hattfjelldal og Hemnes beskrivelse av tjenestetilbudet i kommunene, er rådmannen i Vefsn av den oppfatning at selv om kommunen p.t. klarer seg bra i forhold til rekruttering, rettssikkerhet, habilitet og beredskap; vil dette og andre tjenester kunne bli bedre i varetatt i en større sammenslått kommune.

Det finnes ingen vedlegg vedrørende innbyggerinvolvering innad i kommunen.

Beskrivelse endelig vedtak	Vedlegg
Beskrivelse felles utredninger	Vedlegg
Beskrivelse politiske vedtak	Vedlegg
Beskrivelse innbyggerinvolvering	Vedlegg
Beskrivelse intensjonsavtale	Vedlegg