

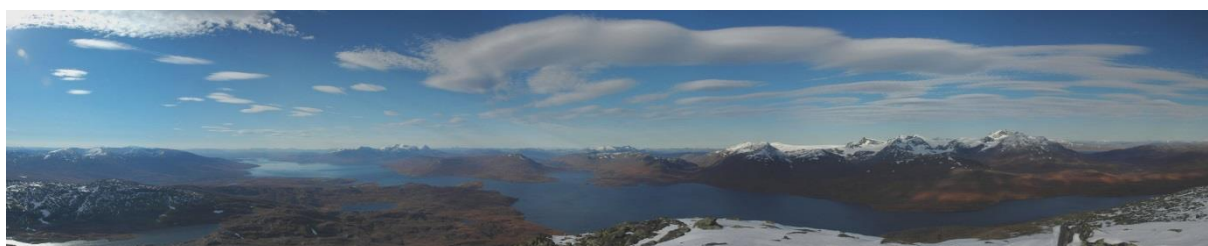
RAPPORT 2015

Kommunereformen

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

Prosjektleder: Håkon Økland

12.10.2015



Hemnes



Vefsn



Grane



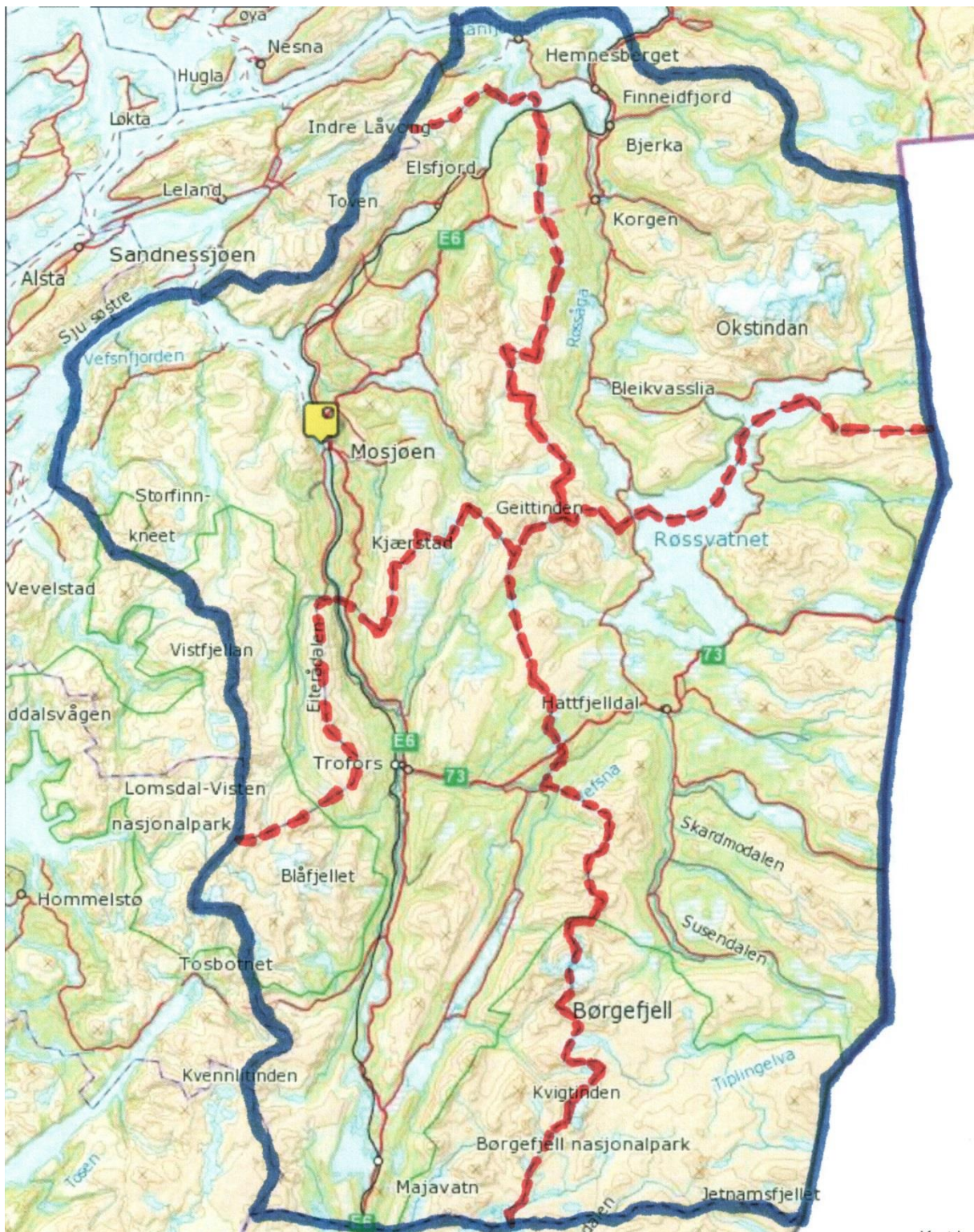
Hattfjelldal

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	43
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	49
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 kommunestyre. 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 – Distriktssenteret 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 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).

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.

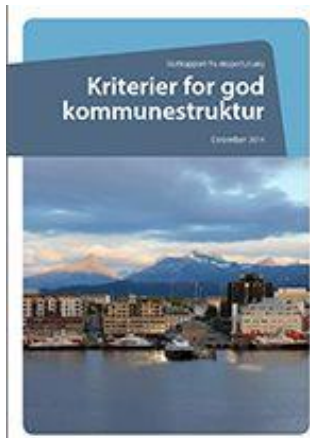
Et ekspertutvalg ble satt ned for å levere to rapporter: En delrapport 31. mars 2014, og en sluttrapport i 1. desember 2014. Ekspertutvalget har bestått av erfarne forskere og praktikere, som til sammen representerer en allsidig og god kompetanse på hele kommunesektoren. En [referansegruppe](#) har gitt 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
TJENESTEYTING	
Kvalitet i tjenestene	Tilstrekkelig kapasitet
Effektiv bruk av samfunnets ressurser	Relevant kompetanse
Likeverdighet	Effektiv tjenesteproduksjon
	Økonomisk soliditet
	Valgfrihet
	Statlig rammestyring
MYNDIGHETSUTØVELSE	
Rettsikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet
	Relevant kompetanse
	Tilstrekkelig distanse
SAMFUNNSUTVIKLING	
Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
	Tilstrekkelig kapasitet
Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet	Relevant kompetanse
DEMOKRATISK ARENA	
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 generalist-kommunesystemet fortsatt skal være hovedmodellen for kommunesektoren, og at nye oppgaver som hovedregel skal overføres til alle kommuner. Regjeringen mente imidlertid at det vil kunne være gevinster å hente på å gi enkelte nye oppgaver, som videregående opplæring og kollektivtransport, kun til de største kommunene.

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 veiledningsmaterieil

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 utdanning 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 kunnskapsamfunnet. 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 kunnskapsamfunnet. 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. Kunnskapsamfunnet 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 Kunnskapsamfunnet. 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, riktigere 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 landegrensler, partigrensler, administrativt nivå, institusjoner og sektorer (Christensen og Læg Reid, 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 Læg Reid, 2001).

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

Christensen og Læg Reid (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 ansettelser.
- Kostnadskutt og budsjettdisiplin.
- Økt vekt på serviceorientering, servicekvalitet, brukerstyring og tjenesteyting.
- Økt konkurranseeksponering herunder skille mellom dem som produserer og bestiller tjenester. Del- og helprivatisering.

Denne oppstillingen 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 Hauan (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 Lægneid, 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 Lægneid, 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 Lægneid (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 venner 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 Zealand 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 "bieffekter" 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 kommunebareometeret 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.

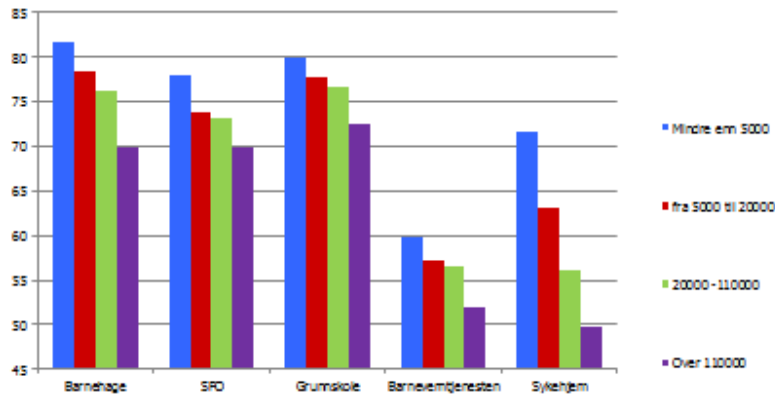
Hvor lenge slike «motkonjunktur-løsninger» får bestå er et rent politisk spørsmål, men det er et spørsmål som kan bli helt avgjørende for om mange av dagens små kommuner fortsatt skal bestå og kunne overleve både økonomisk og kompetansemessig.

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.

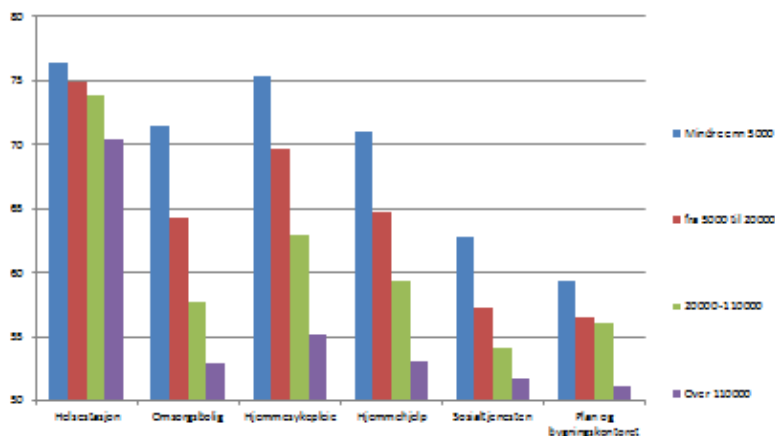
Dette er et mål på subjektive vurderinger fra innbyggerne hvordan tjenesten oppleves.

GJENNOMSNITTSSKÅR BARNEHAGE, SFO, GRUNNSKOLE, BARNEVERN OG SYKEHJEM



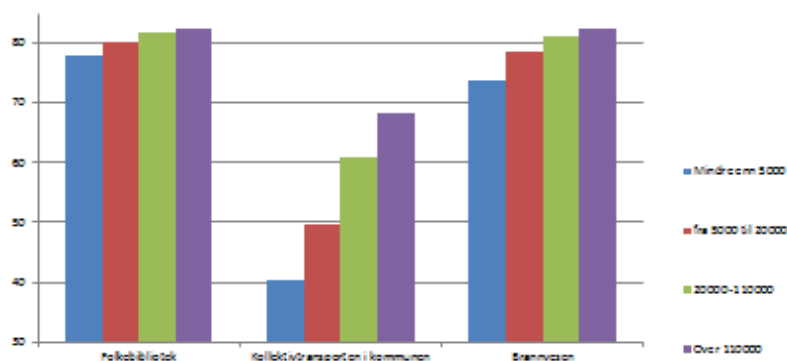
Høgskolen i Hedmark

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



Høgskolen i Hedmark

GJENNOMSNIITSSKÅR FOLKEBIBLIOTEK, KOLLEKTIVTRANSPORT OG BRANNVESEN



Høgskolen i Hedmark

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 selvhjulpet 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 store 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 sammenføringer 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 eiendomsskatt 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 eiendomsskatteinntekten 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 km². Byene som ligger i regionen er Mo i Rana, Mosjøen, Sandnessjøen og Brønnøysund.

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

Utfordringen med 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 kriesesenter. 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: [Øykommuneutredningen.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 %

Fremskrivinger

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	
Driftsregnskap						
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	50 825
Sum skatt+rammetilskudd 2014	97 076 212	93 947 903	259 112 909	676 182 939	1 126 319 963	-66 000 000
Ny ramme etter 20 år						1 060 319 963
Reduksjon						6,2 %

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 %	
		Sum:	20 804		
"Ny" kommune skal tildeles distriktsindeks. I modellen er gjennomsnitt for eksisterende kommuner lagt inn (kan overstyres):					
Hvis aktuelle kommuner har Nord-Norgetilskudd (Namdalen), må "ny" kommune evt gis rett sats kr per innb:					
Beregning knyttet til inndelingstilskudd	1000 kr				
Tap av basistilskudd (del av kostnadsutj)	-38 511				
Tap småkommunetilskudd	-10 950				
Tap/gevinst distriktstilskudd Sør-Norge	17 438				
Tap/gevinst tilskudd Nord-Norge/Namdalen	-34 223				
Kompensasjon ved inndelingstilskudd	66 246				
Netto utslag etter inndelingstilskudd (merk nytt nivå første år)	0				
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
Innbyggere	1 465	1 500	4 553	13 286	20 804
Fjerning av småkommunetilskudd	5 475	5 475	0	0	10 950
Fjerning av N-N-tilskudd	2 410	2 468	7 490	21 855	34 223
Distriktstilskudd tilsvarende Sør-Norge	989	1 013	3 073	8 968	14 043
Netto reduksjon ramme	-6 896	-6 931	-4 417	-12 887	-31 130
Reduksjon pr. innbygger	-4 707	-4 620	-970	-970	-1 496

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:

Eiendomsskatt	Grane	Hattfjelldal	Hemnes	Vefsn	Summer
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	2 204 000	2 256 000	53 700 000	6 416 000	64 576 000
Sum e-skatt	6 963 000	5 401 000	58 523 000	59 626 000	
Innbyggere 2014	1 464	1 533	4 528	13 337	20 862
Sum e-skatt pr. innbygger	4 756	3 523	12 925	4 471	

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

Kraftinntekter	Grane	Hattfjelldal	Hemnes	Vefsn	Summer
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	14	14	14	14	14
Konsesjonskraftinntekt kommuner	1 288 000	5 782 000	11 984 000	3 934 000	22 988 000
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
Pr. innbygger	880	3 772	2 647	295	1 808
Årlige konsesjonsavgifter	869 000	8 542 000	9 327 000	2 292 510	21 030 510
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
Sum skatt+rammetilskudd 2014	97 076 212	93 947 903	259 112 909	676 182 939	1 126 319 963	-66 000 000
Ny ramme etter 20 år						1 060 319 963
Reduksjon						6,2 %
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	122 543 774	
Eiendomsskatt pr innbygger	4 757	3 523	12 569	3 994	5 874	
3.3.5 Konesjonskraft						
Nøkkeltall						
Konesjonskraftinntekter	1 288 000	5 782 000	11 984 000	3 934 000	37 716 000	14 728 000
Konesjonskraftinntekter pr innbygger	880	3 772	2 647	295	1 808	NFK
Konesjonsavgifter	869 000	8 542 000	9 327 000	2 292 510	21 030 510	
Konesjonsavgifter pr. innbygger	594	5 572	2 060	172	1 008	
Aksjeutbytte*	1 567 104	1 567 104	4 452 000	11 646 432	19 232 640	
Aksjeutbytte pr innbygger	1 070	1 022	983	873	922	
Sum inntekter	107 764 755	115 239 938	341 786 218	747 323 976		
Sum inntekter pr. innbygger	73 610	75 173	75 483	56 034		

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 innbyggernes 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
Sum årsgebyr	11782	8217	10945	10891	10 459
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
Nøkkeltal					
Netto lånegjeld i kroner	47 789 352	54 010 656	404 545 104	1 087 445 632	1 593 790 744
Netto lånegjeld i kroner pr innbygger	32 643	35 232	89 343	81 536	76 397
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, trafiksikkerhet og gatelys	4 000	940	12 600	48 650	66 190
Øvrige investeringer	10 150	11 524	51 111	22 132	94 917
Sum investeringer	145 100	23 894	79 139	291 823	539 956
Langsiktig gjeld	69 580	77 571	468 984	1 193 517	1 809 653
Disposisjonsfond	8 344	12 822	5 222	75 421	101 808
Investeringsfond	2 725	19 404	4 124	18 743	44 997
Langsiktig gjeld + investering - disponible fond	203 612	69 238	538 777	1 391 176	2 202 803
Pr. innbygger	139	45	119	104	106

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 utvikles 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

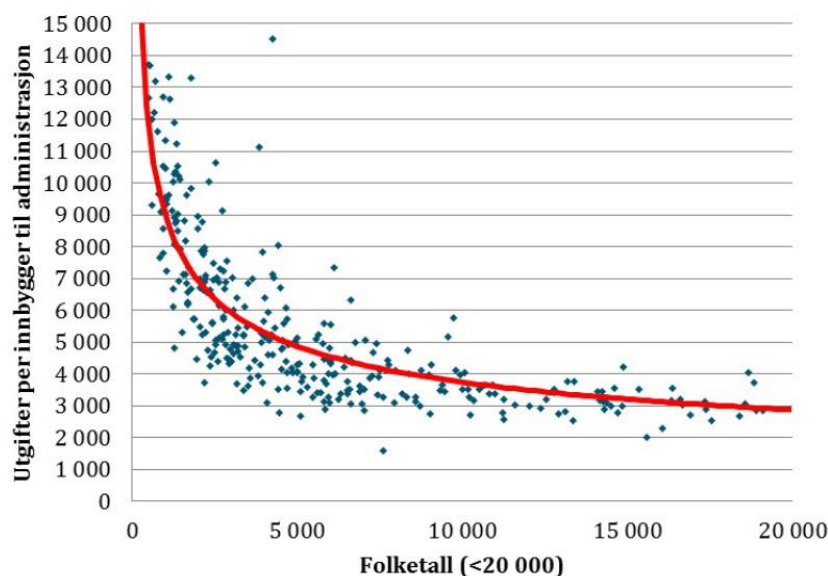
Kommunebarometeret er en rangering av kommunene etter tjenestenivå sammenholdt med bruken av økonomiske ressurser. Kommuner med høye inntekter har derfor vanskelig med å nå opp i rangeringen.

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:

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

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
Samlet	10235	8854	Rana: 595	Alstahaug: 113	Oslo: 91	Trondheim: 88	Bodø: 52	442
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
Innpendling								
Kommune	ARBEIDST- AKERE	PENDLER IKKE	1.	2.	3.	4.	5.	ANDRE
Samlet	9578	8854	Rana: 183	Leirfjord: 82	Alstahaug: 57	Brønnøy: 39	Bodø: 35	328
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.

Avstander og kjøretider med bil/ fra til Mosjøen		
Fra	km	Tid, min.
Hemnesberget	75	70
Finneidfjord	64	55
Bjerka	58	50
Korgen	48	42
Elsfjord	43	40
Drevja	21	20
Bleikvasslia	70	65
Hattfjellidal S	75	65
Varntresk	117	115
Åkervik	92	85
Susendal	100	90
Majavatn	90	75
Svenningdal	55	50
Trofors	42	35
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 publikumsløsninger.

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 samlokaliseringalternativet

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