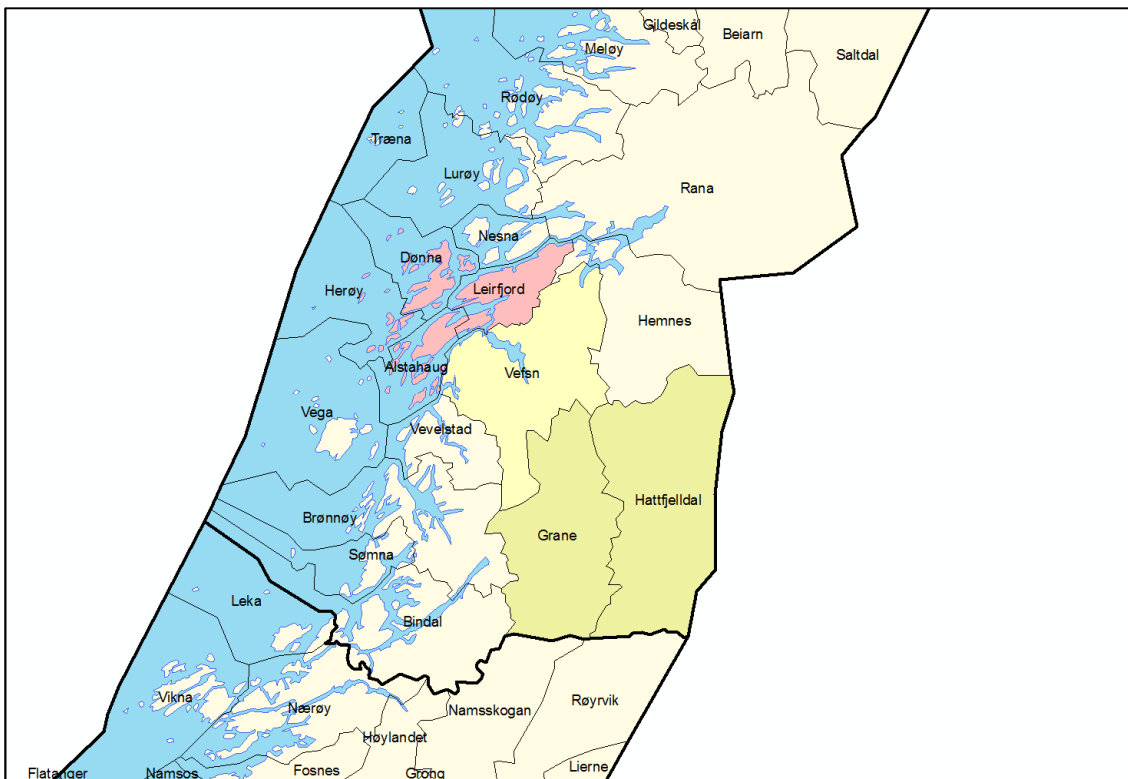




Konsekvenser av alternative kommunestrukturmodeller på Helgeland

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

TF-rapport nr. 335

2014

Tittel: Konsekvenser av alternative kommunestrukturmodeller på Helgeland
TF-rapport nr: 335
Forfatter(e): Bent Aslak Brandtzæg, Audun Thorstensen, Knut Vareide og Anja Hjelseth
Dato: 10.3.2014
ISBN: 978-82-7401-698-9
ISSN: 1501-9918
Pris: 240 (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforskning.no)
Framsidedfoto: Telemarksforskning
Prosjekt: Utredning av kommunestruktur på Helgeland
Prosjektnr.: 20130500
Prosjektleder: Bent Aslak Brandtzæg
Oppdragsgiver(e): Helgeland regionråd

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

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

Resymé:

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



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



Audun Thorstensen er utdannet statsviter og har vært ansatt ved Telemarksforskning siden 2007. Han arbeider spesielt med kommunal økonomi og KOSTRA-analyser.



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



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

Forord

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

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

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

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

Bø, 10.03.2014

Bent Aslak Brandtzæg

Prosjektleder

Innhold

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

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

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

Sammendrag

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

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

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

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

Metodisk baserer utredningen seg på KOSTRA-analyser og statistiske analyser for å beskrive utviklingstrekk knyttet til økonomi, administrasjon, tjenesteproduksjon og nærings- og samfunnsutvikling. Videre er det gjennomført intervjuer i fem kommuner (Vefsn, Grane, Leirfjord, Alstahaug og Dønna) for å få nærmere oversikt over utviklingstrekk og utfordringer som kommunene står overfor. Intervjuobjektene var ordfører, varaordfører og rådmann. I etterkant av intervjuene er det gjennomført en spørreundersøkelse som er sendt til alle kommunalt ansatte med lederansvar og alle tillitsvalgte i Alstahaug, Dønna, Leirfjord og Vefsn. Det ble sendt ut spørreskjema til 83 respondenter, og av disse var det 65 som svarte på undersøkelsen.

For å beregne økonomiske konsekvenser av kommunesammenslåing, har vi bl.a. fokusert på endringene over inntektssystemet. Her er nye verdier for bosettingskriteriene "sone" og "nabo" beregnet av SSB på oppdrag fra Telemarksforskning. Videre har vi sett på potensialet for innsparing og mulige stordriftsfordeler knyttet til administrasjon, og drøftet andre mulige økonomiske konsekvenser knyttet til tjenesteproduksjon. Vi har også innhentet informasjon om kommunene, som årsmeldinger og budsjetter, for å få nærmere informasjon om dagens situasjon i kommunene.

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

munestrukturendringer i et historisk perspektiv, og ser også på hvilke utfordringer og føringer som foreligger på nasjonalt plan i forhold til disse spørsmålene i dag. Oversikt over nasjonale utfordringer og politiske føringer kan også være av relevans for lokale vurderinger knyttet til spørsmål om kommunesammenslåing eller ikke. I kapittel 4 ser vi nærmere på status og utviklingstrekk knyttet til nærings- og samfunnsutvikling i utredningskommunene. Utviklingen fram til i dag vil naturligvis også ha betydning for hvilke utfordringer kommune står overfor i framtiden.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Innledning

1.1 Bakgrunn for utredningen

Helgeland er lokalisert i den sørlige delen av Nordland fylke. Området omfatter 18 kommuner fra grensa til Nord-Trøndelag fylke og Namdalen i sør og opp til Saltfjellet i nord, hvor Helgeland grenser til Salten-regionen. Helgeland har samlet sett i overkant av 78 tusen innbyggere og det samlede arealet utgjør 17 960 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.

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

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

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

1.2 Formål med utredningen

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

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

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

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

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

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

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

1.2.1 Økonomi

Overordna perspektiver og utfordringer

Det lokale incitamentet til å slå seg sammen vil bl.a. være avhengig av hvordan en kommunesammenslåing vil påvirke de økonomiske rammebetingelsene. Hvordan inntektssystemet fungerer ved en sammenslåing vil her være en viktig faktor. Pr i dag er regelen at kommuner som slår seg sammen vil få beholde inntektssystemgevinsten i 15-20 år i form av et inndelingstilskudd¹. Deretter må i alle fall en del av gevinsten deles med storsamfunnet.

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

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

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

Konkretisering av problemstillinger

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

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

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

1.2.2 Tjenesteproduksjon og forvaltning

Overordna perspektiver og utfordringer

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

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

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

Konkretisering av problemstillinger

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

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

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

1.3 Demokrati

Overordna perspektiver og utfordringer

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

Konkretisering av problemstillinger

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

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

1.3.1 Samfunnsutvikling

Overordna perspektiver og utfordringer

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

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

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

Konkretisering av problemstillinger

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

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

1.4 Leserveiledning

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

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

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

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

2. Metode og gjennomføring

Utredningen omfatter ulike problemstillinger som krever ulike typer data og ulike metodiske innfallsvinkler. Som grunnlag for å beskrive en del sentrale utviklingstrekk for kommunene knyttet til befolkningsutvikling, næringsutvikling, pendling og tjenesteproduksjon, har vi tatt utgangspunkt i eksisterende statistikk. I forbindelse med gjennomføring av årlige næringsanalyser for kommuner, regioner og fylker (bl.a. NHOs nærings-NM), har Telemarksforskning gjennom flere år sammenstilt et bredt spekter av data på kommunenivå som grunnlag for endringsanalyser. Vi har benyttet disse dataene som grunnlag for å si noe om utviklingen i kommunene i kap. 4.

I tillegg til bruk av eksisterende statistikk, har vi gjennomført intervjuer i fem kommuner (Vefsn, Grane, Leirfjord, Alstahaug og Dønna) for å få nærmere oversikt over utviklingstrekk og utfordringer som kommunene står foran. Vi har intervjuet ordfører, varaordfører og rådmann. Alle intervjuene er gjennomført for å få mer inngående kjennskap til status og utfordringer knyttet til økonomi, tjenesteproduksjon, demokrati, forvaltning og samfunnsutvikling.

I etterkant av intervjuene er det gjennomført en spørreundersøkelse som er sendt til alle kommunalt ansatte med lederansvar og alle tillitsvalgte i Alstahaug, Dønna, Leirfjord og Vefsn. Det ble sendt ut spørreskjema til 83 respondenter, og av disse var det 65 som svarte på undersøkelsen. Dette innebærer en svarprosent på 79. Svarprosenten er høy i alle kommunene, men varierer fra 73 prosent i Alstahaug til 90 prosent i Vefsn. Svarprosenten for Dønna og Leirfjord ligger på henholdsvis 75 og 80 prosent. I og med at kommunene har ulik størrelse og organisering, varierer antallet som har fått tilsendt spørreskjema mellom kommunene og dermed også antallet svar fra hver kommune. Av de 65 som har svart på undersøkelsen, kommer 41,5 prosent fra Alstahaug, 12,3 prosent fra Leirfjord, 18,5 prosent fra Dønna og 27,7 prosent fra Vefsn. I Alstahaug, som er organisert etter en tonivåmodell, er det flere enhetsledere, spesielt innen oppvekstsektoren som har fått tilsendt skjema enn i de andre kommunene. Svarprosentene er noe lavere blant disse, noe også forklarer en litt lavere svarprosent i Alstahaug. Videre skiller Vefsn seg ut med en større andel tillitsvalgte blant respondentene sammenlignet med de andre kommunene. Selv om svarprosenten varierer noe mellom kommunene, gir undersøkelsen likevel et godt inntrykk av synspunkter på utfordringer i kommunene, mulige gevinster med kommunesammenslåing og fordeler og ulemper med ulike kommunestrukturalternativer.

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

En kommunesammenslåing vil påvirke følgende fem kriterier i kommunenes inntektssystem:²

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

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

- ◆ Urbanitetskriteriet
- ◆ Opphopningsindeksen

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

Urbanitetskriteriet er en indikator som fanger opp en rekke sosioøkonomiske forhold som påvirker kommunenes beregnede utgiftsbehov knyttet til rus- og psykiatriområdet. Studier har vist at større kommuner har høyere utgifter til rus og psykiatri enn mindre kommuner. I kostnadsnøkkelen er det et eget urbanitetskriterium som kompenserer for dette. Kriteriet er en eksponentiell funksjon av innbyggertallet (innbyggertall opphøyet i 1,2), og skal fange opp utgiftsvariasjoner mellom store og mellomstore kommuner, og tilsvarende mellom mellomstore og små kommuner. Kriteriet fanger opp at sosialhjelpsutgiftene, målt i kroner pr. innbygger, normalt øker med økende innbyggertall. Ny verdi på urbanitetskriteriet vil være kurant å beregne siden dette kriteriet er definert som innbyggertall opphøyd i 1,2.

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

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

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

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

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

Nye verdier for bosettingskriteriene "sone" og "nabo" er beregnet av SSB. Kriteriet for urbanitet, opphopningsindeks og netto tilskudd/trekk for elever i statlige og private skoler er beregnet av oss. Verdiene for de øvrige kriteriene ble konstruert ved å summere tilsvarende verdier for enkeltkommunene. Det samme gjorde vi for skatteinntektene. Verdien av et basistilskudd er satt til 12,331 mill kr i beregningene av inndelingstilskudd.

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

⁴ For nærmere detaljer om utgiftsutjevningen i inntektssystemet se NOU 2005:18

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

- ◆ Alle kriteriene i kostnadsnøkkelen for utgiftsutjevning
- ◆ Nytt antall kommuner i landet for beregning av basistilskuddet
- ◆ Anslag på skatteinntekter som foreslått i KS-modellen
- ◆ Inndelingstilskudd

Med disse dataene kjøres det partielle beregninger ved hjelp av KS sin prognosemodell både med og uten sammenslåing. De direkte økonomiske effektene av en sammenslåing slår bare ut på rammetilskuddet, men siden rammetilskuddet også inneholder et element koblet til skatt – nemlig inntektsutjevningen – går vi veien om "frie inntekter" (skatt + rammetilskudd) for å finne fram til differansene mellom dagens nivå, nivået de 15 årene man har fullt inndelingstilskudd og nivået etter 20 år når inndelingstilskuddet er trappet ned og borte.

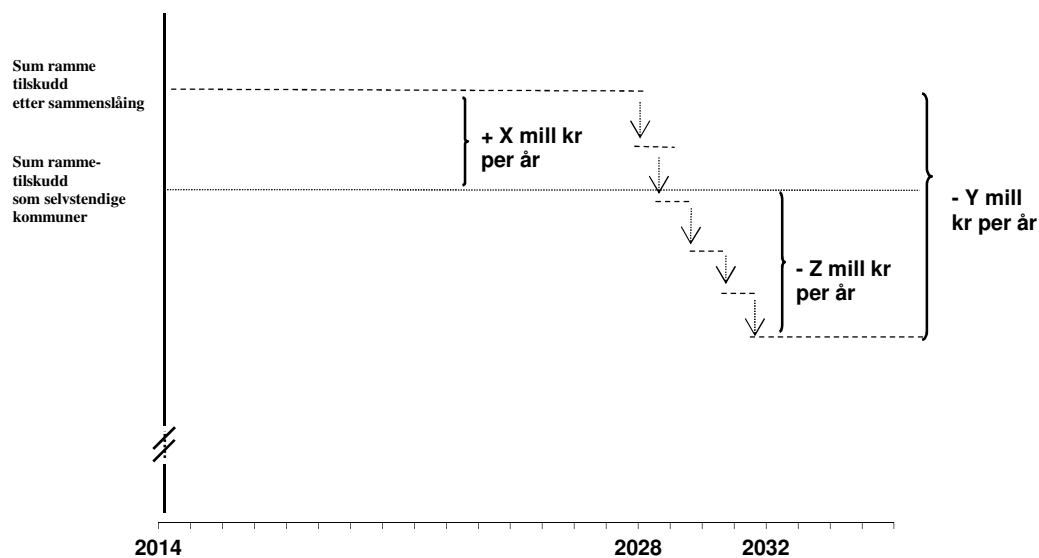
Et problem med å lage en slik fremstilling, er at kommunenes inntektssystem ikke er en statisk størrelse. Våre beregninger er dermed kun gyldige for den situasjonen vi kjenner pr. i dag. For en sammenslått kommune er summene og differansene satt opp i tabell lik det eksempelet som er vist under.

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

	Mill 2014-kr
Sum frie inntekter pr. år før sammenslåing (A)	300
Frie inntekter pr. år i 15 år etter sammenslåing (B)	330
Frie inntekter pr. år fra og med år 20 etter sammen slåing (C)	280
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	+30
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-20

Figur 1 illustrerer skjematisk et typisk utviklingsforløp for rammetilskuddet ved en sammenslåing av kommuner. Den heltrukne linjen er summen av rammetilskudd de aktuelle kommunene får før sammenslåing. For enkelthets skyld forutsetter vi at de beholder akkurat det samme tilskuddsnivået "for all framtid" hvis de fortsetter som selvstendige kommuner.

⁵ Datert 11.11.2013. Modellen bygger på regjeringens forslag til statsbudsjett for 2014.



Figur 1 Skjematisk utviklingsforløp for rammetilskuddet ved sammenslåing.

Den stiplede linjen viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg i perioden etter en sammenslåing som skjer 1.1.2014. Vi ser at en sammenslåing først gir (X) millioner kr pr år i større overføringer som følge av at reisetid og -avstander i den nye kommunen øker. Etter 15 år begynner nedtrapingen av inndelingstilskuddet (Y) som denne kommunen fikk ved sammenslåingen. Etter nye 5 år er den sammenslåtte kommunen nede på det tilskuddsnivået den skal ha på lang sikt.

3. Historikk og status kommunestruktur

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

3.1 Sentrale utviklingstrekk

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Christiansen-utvalget

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

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

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

3.3 Frivillighetslinja

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

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

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

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

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

3.4 Framtidens kommunestruktur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.5 Dagens situasjon

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

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

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

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

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

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

4. Befolknings- og næringsutvikling

4.1 Befolkningsutvikling

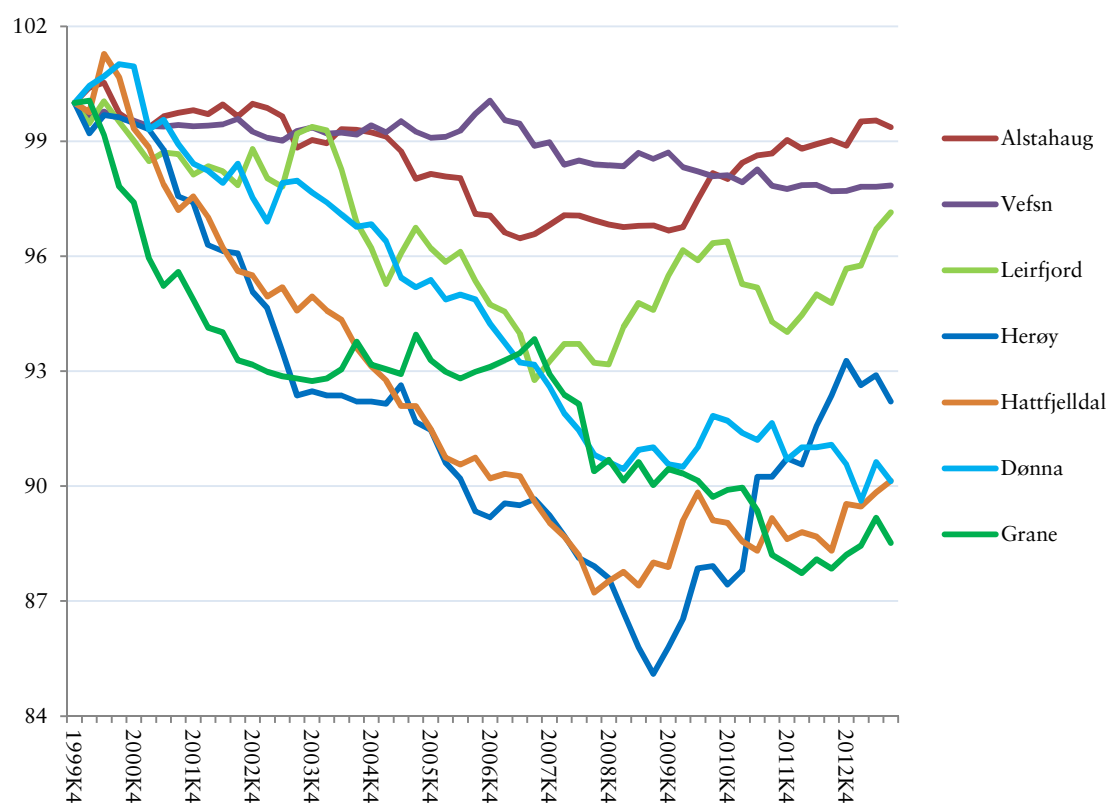
Blant kommune som inngår i utredningen, er det Vefsn og Alstahaug som er de største kommunene, med en befolkning på henholdsvis 13 252 og 7 361 innbyggere per 1. januar 2013 (jf. Tabell 2). Dønna er den minste kommunen med ca. 1 431 innbyggere. Grane og Hattfjelldal har omtrent samme innbyggertall om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

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

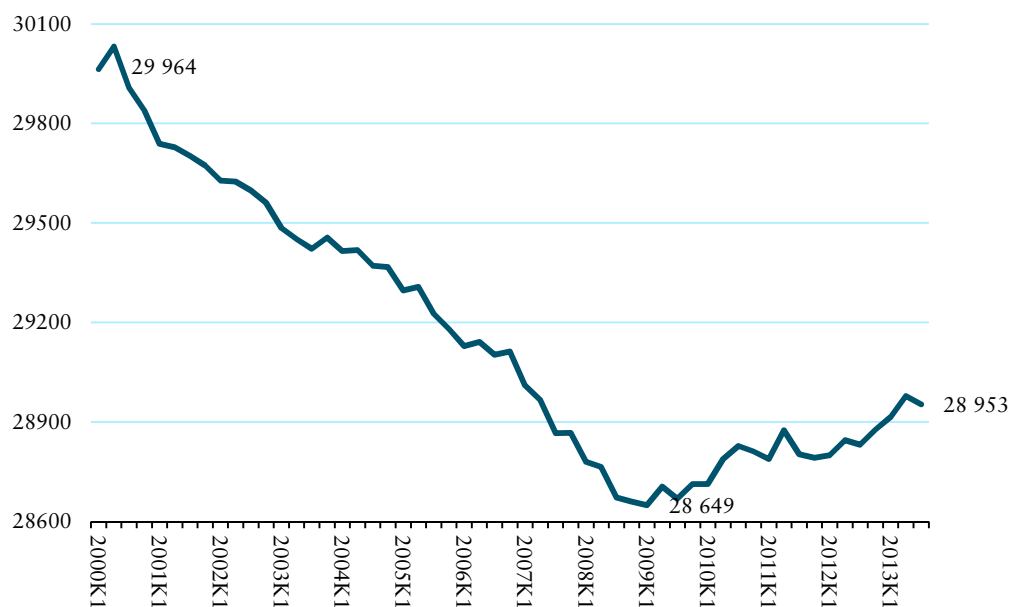
Navn	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Herøy	1881	1874	1835	1793	1748	1739	1725	1682	1683	1652	1618	1649	1711	1759
Alstahaug	7440	7404	7434	7445	7378	7398	7306	7225	7207	7208	7196	7296	7372	7361
Leirfjord	2242	2219	2200	2214	2227	2156	2156	2123	2090	2088	2140	2160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

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

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



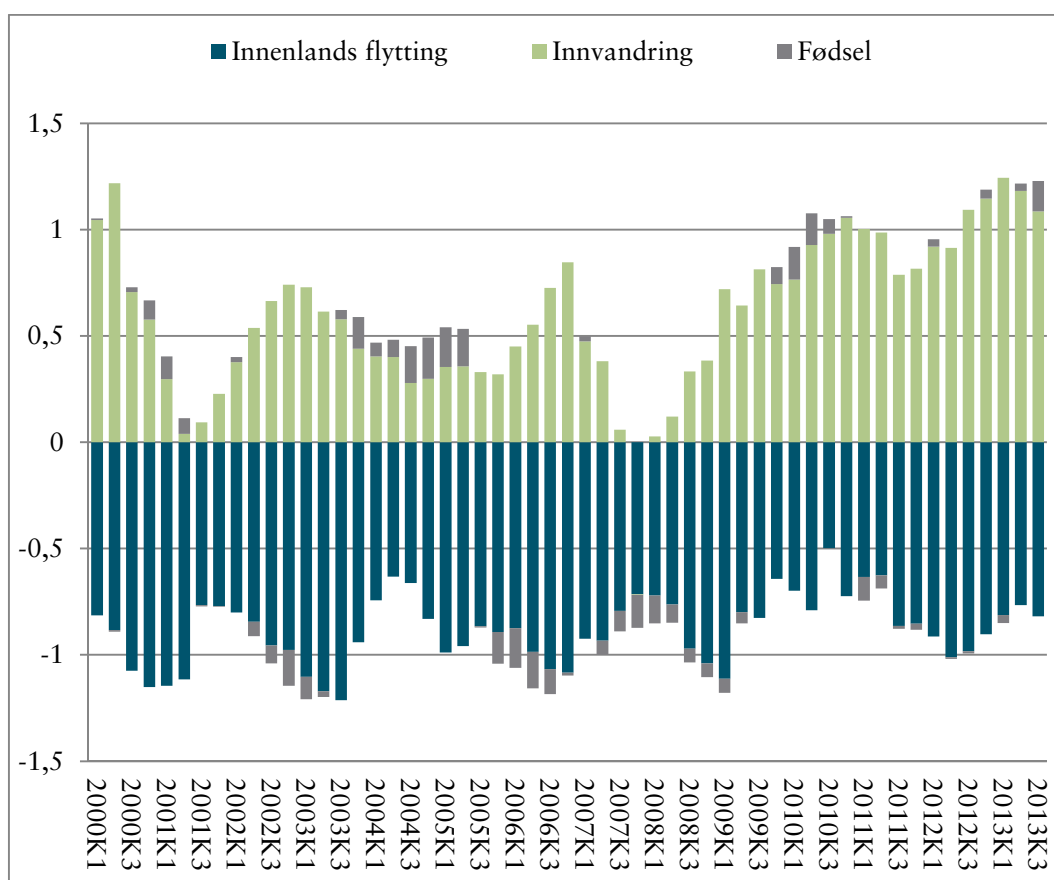
Figur 2 Befolkningsutvikling i kommunene fra 2000-2013. Indeksert slik at 1999K4=100. Kvartalsvise tall. Data fra SSB.



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

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

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



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

4.2 Næringsutvikling

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

Tabell 3 Antall arbeidsplasser på slutten av året.

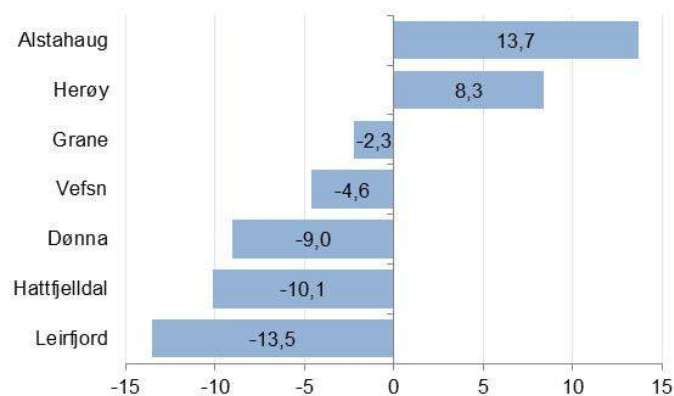
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Endring
Herøy	862	886	737	790	786	782	828	774	790	761	799	835	861	-1
Alstahaug	3431	3517	3457	3511	3529	3482	3573	3801	3755	3873	3876	3847	3931	500
Leirfjord	755	775	742	712	711	704	722	740	748	750	715	706	714	-41
Vefsn	6534	6645	6736	6564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

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

Tabell 4 Antall arbeidsplasser i næringslivet

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

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



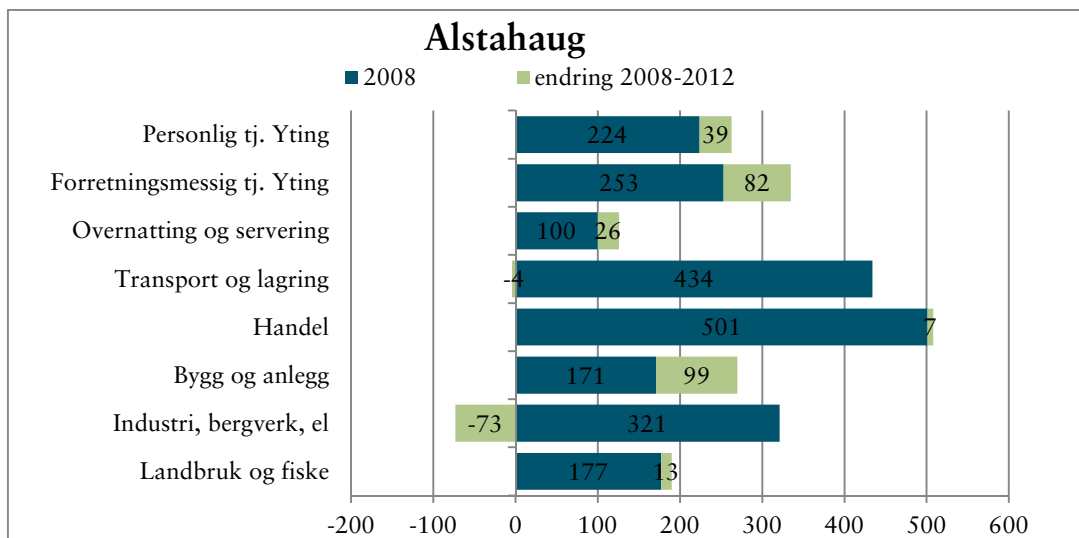
Figur 5 Prosentvis endring i antall arbeidsplasser i næringslivet fra 2000-2012.

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

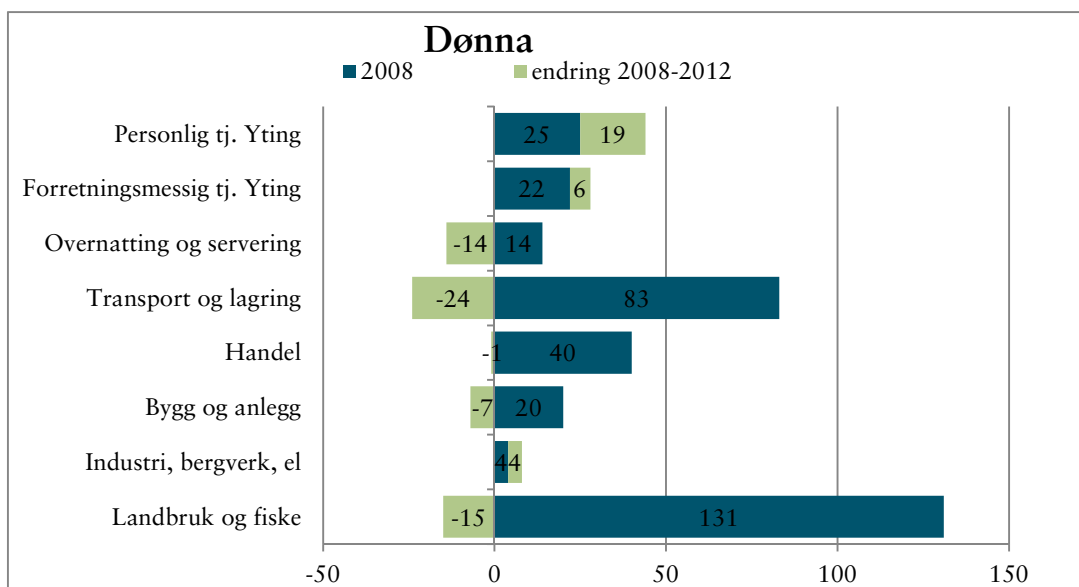
Figur 6-Figur 12 viser også endringer i sysselsetting for de ulike bransjene de senere årene. Vi ser at Alstahaug har hatt størst vekst innen for bygg og anlegg og forretningsmessig tjenesteyting. Videre har det vært vekst innen personlig tjenesteyting og overnatting og servering, samt noe vekst innen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

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

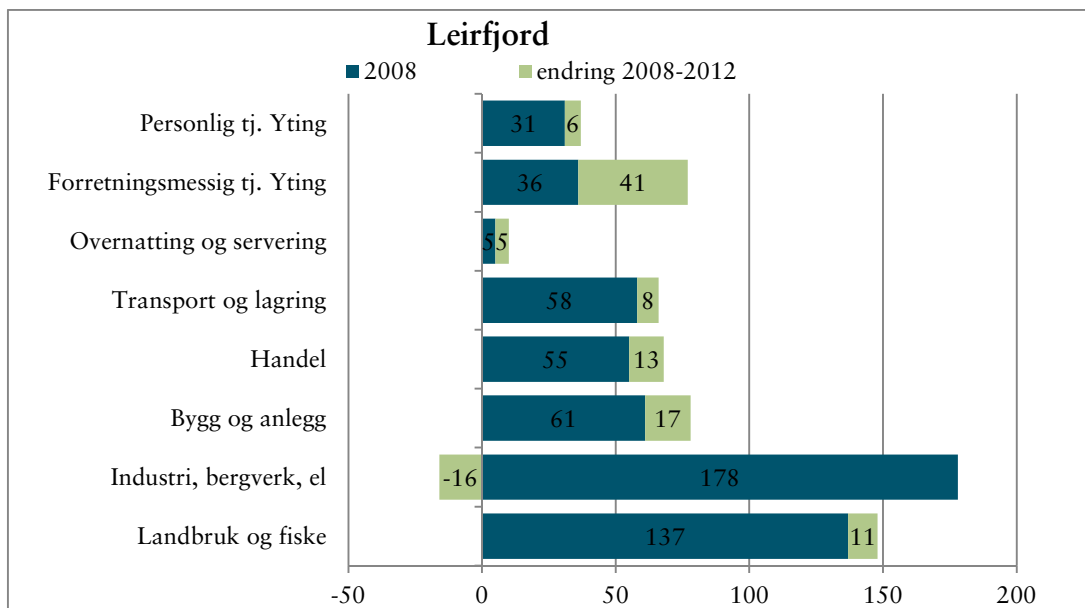
Samlet sett er det Alstahaug og Herøy som har hatt den mest positive næringsutviklingen. For kommunene rundt regionsentrene er landbruk og industri de viktigste næringene. Dette er bransjer som har vært i tilbakegang i Norge de senere årene, og næringsstrukturen må således karakteriseres som sårbar.



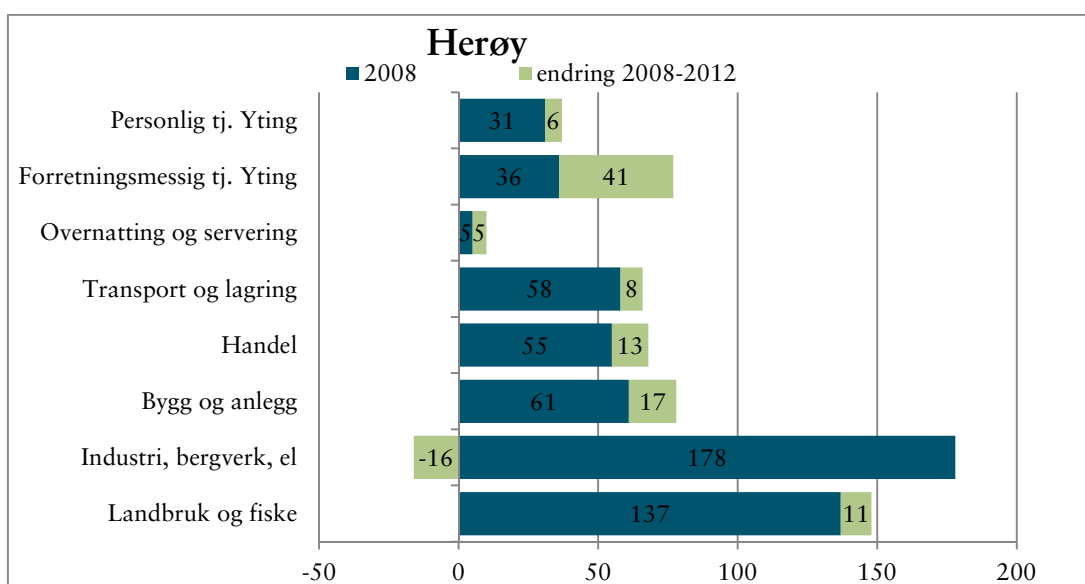
Figur 6 Næringsutvikling. Bransjefordeling i Alstahaug. Antall arbeidsplasser.



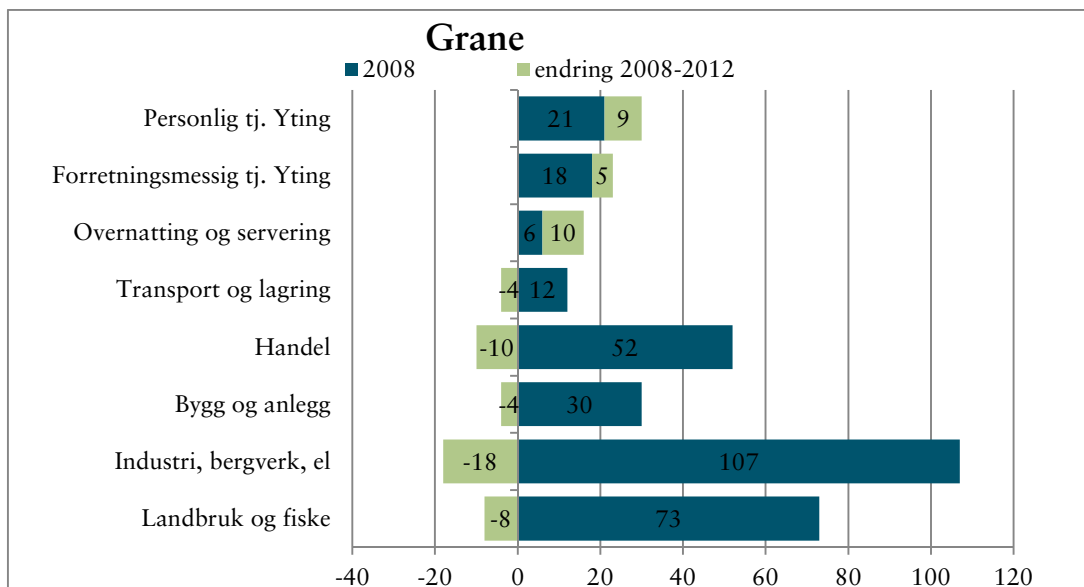
Figur 7 Næringsutvikling. Bransjefordeling i Dønna. Antall arbeidsplasser.



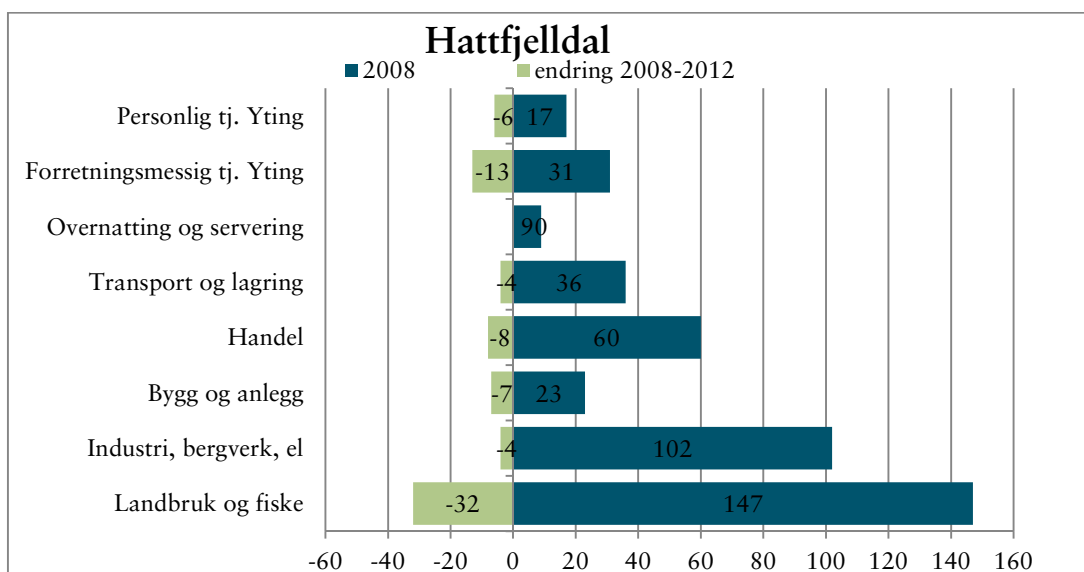
Figur 8 Næringsutvikling. Bransjefordeling i Leirfjord. Antall arbeidsplasser.



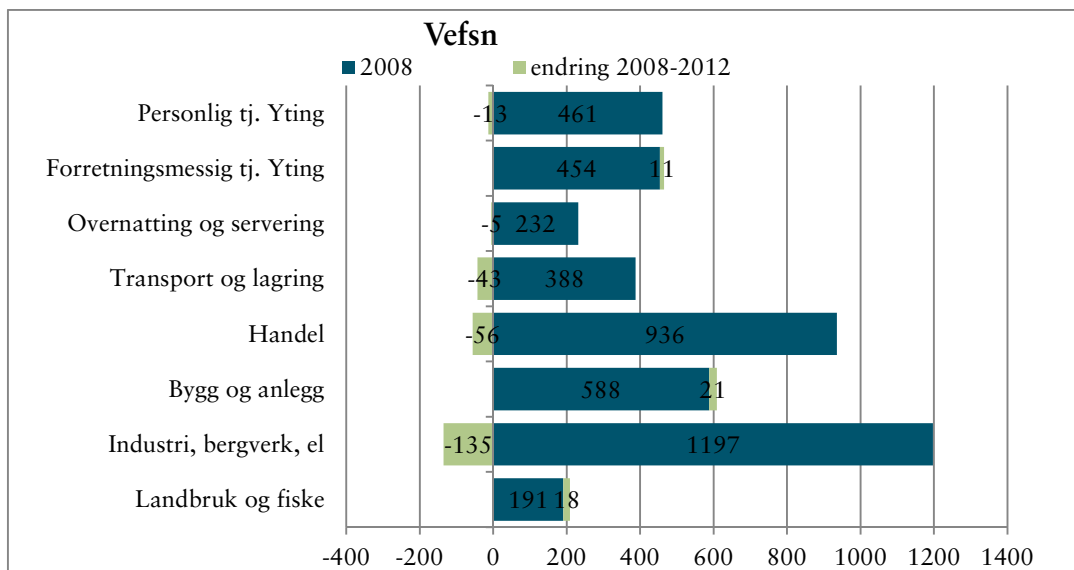
Figur 9 Næringsutvikling. Bransjefordeling i Herøy. Antall arbeidsplasser.



Figur 10 Næringsutvikling. Bransjefordeling i Grane. Antall arbeidsplasser.



Figur 11 Næringsutvikling. Bransjefordeling i Hattfjelldal. Antall arbeidsplasser.



Figur 12 Næringsutvikling. Bransjefordeling i Vefsn. Antall arbeidsplasser.

4.3 Utvikling i NæringsNM

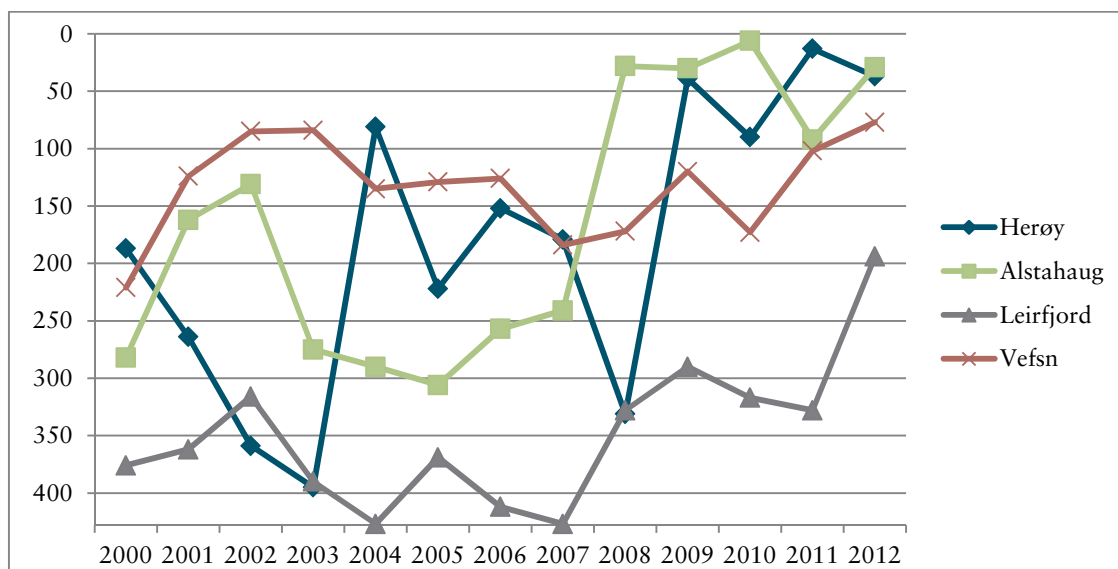
Telemarksforskning har utviklet en egen næringslivsindeks, som gir et samlet mål for næringsutviklingen i regioner og kommuner. Denne har blitt publisert som NHOs "NæringsNM" som har gått over flere år.

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

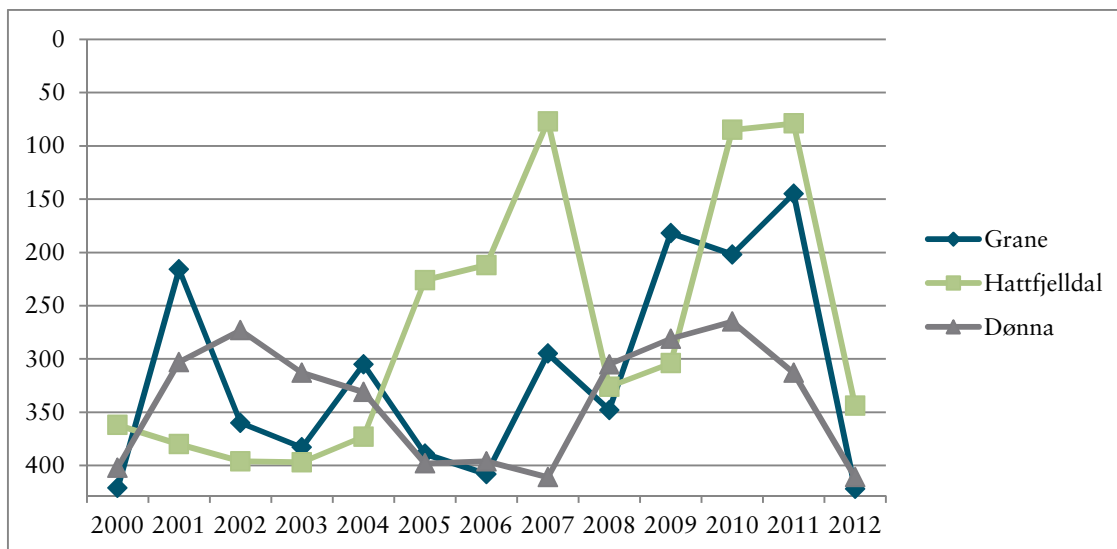
Tabell 5 Kriterier og indikatorer som inngår i NæringsNM.

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

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



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



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

4.4 Pendling

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

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

Figur 15 Pendlingsmatrise.

Figur 15 viser pendlingsmatrise for alle kommunene. Vi ser at det er Vefsn som har klart minst utpendling. Av arbeidstakere som bor i Vefsn er det hele 89,6 prosent som også arbeider i Vefsn.

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

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

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

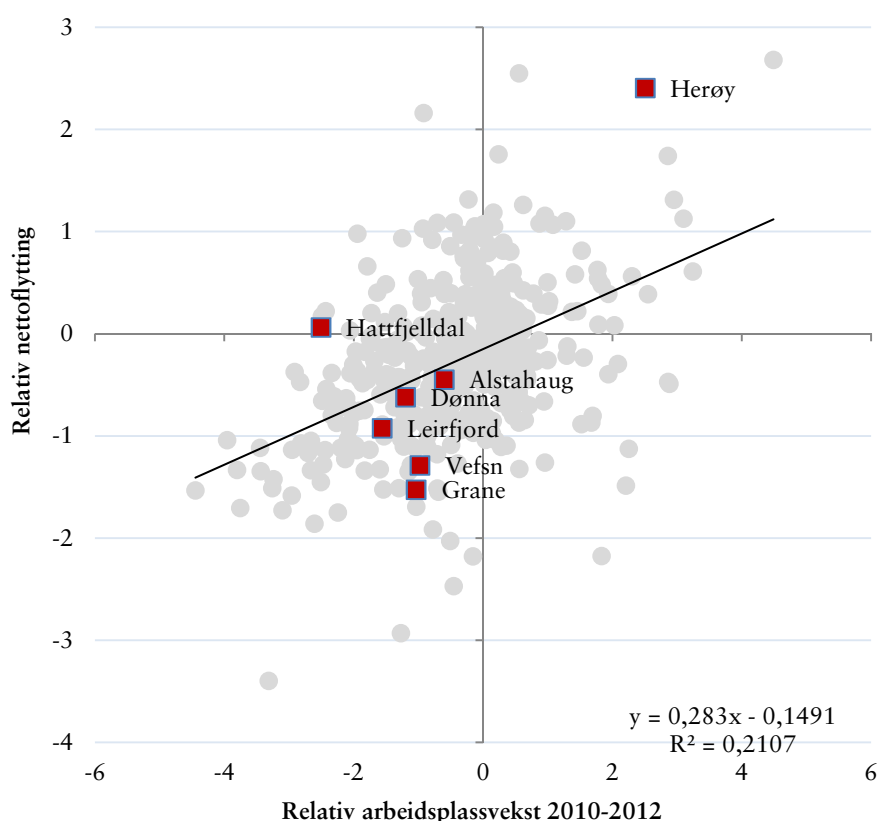
Pendlingsmønstrene gjenspeiler Alstahaug og Vefsn funksjon som regionsentre. Alstahaug utgjør et spesielt viktig arbeidsmarked for Leirfjord, mens Vefsn har tilsvarende funksjon for Grane. Leirfjord framstår som en attraktiv bokommune, og har en viss utpendling også til Vefsn. Når Toven-tunellen er på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

4.5 Bostedsattraktivitet

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

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

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



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

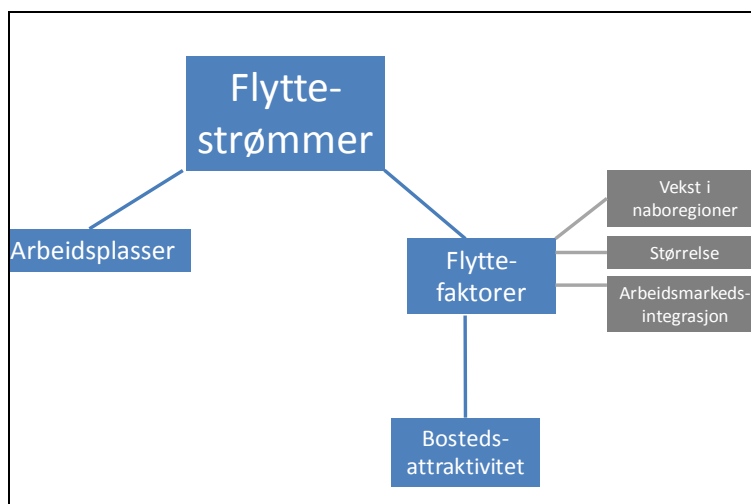
4.6 Hva styrer flyttestrømmene?

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

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

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

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



Figur 17 Faktorer som styre flyttestrømmene.

4.7 Strukturfaktorer for kommuner og regioner

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

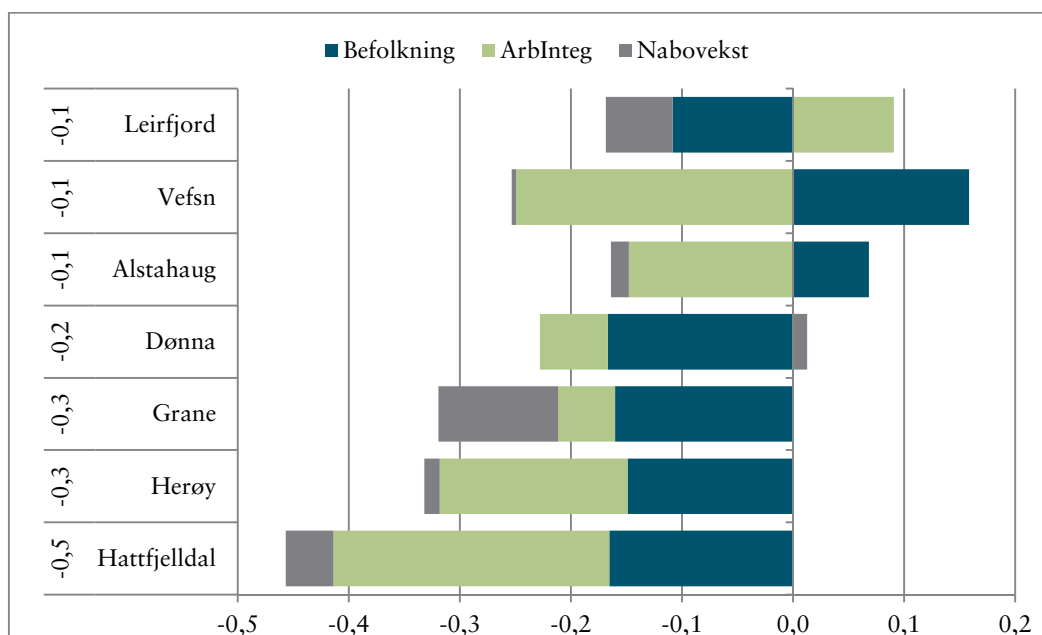
Kommuner med en stor befolkning har systematisk bedre nettoflytting enn små. Høy arbeidsmarkedsintegrasjon er også positivt for innflytting. Det kan skyldes at høy arbeidsmarkedsintegrasjon gir flere jobbmuligheter, og øker sannsynligheten for at en innflytter skal velge stedet som bosted. Dersom nabokommuner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

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

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

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

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



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

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

4.8 Bostedsattraktivet

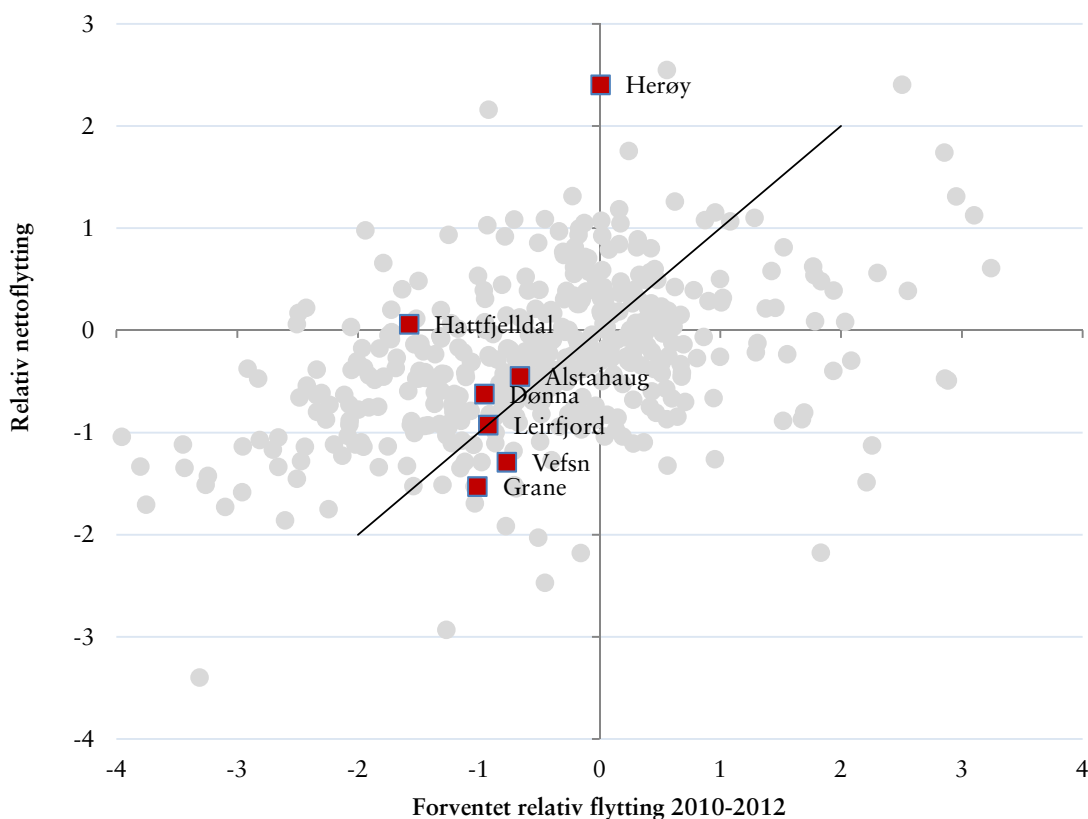
Vi har så langt i dette kapitlet vist at nettoflyttingen til en kommune eller region påvirkes positivt av arbeidsplassveksten på stedet. Det er en velkjent og nesten selvfølgelig sammenheng. Derne st har vi vist at nettoflyttingen også påvirkes positivt av arbeidsplassvekst i nabokommuner eller naboregioner,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

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

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

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

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



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

4.9 Bostedsattraktivitet over tid

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

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

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

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

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

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

4.10 Samlet vurdering

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

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

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

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

5. Kommuneøkonomi. Status og utfordringer

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

5.1 Korrigerte frie inntekter

Korrigerte frie inntekter er en indikator som gir uttrykk for kommunens reelle inntektsnivå.

Kommunenes frie inntekter består av rammetilskudd og skatt, og utgjør om lag 80 prosent av de samlede inntektene. Korrigerte, frie inntekter viser nivået på de frie inntektene *justert for* variasjon i utgiftsbehov. Indikatoren viser dermed inntekts- og utgiftssiden samlet. Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov (=”billig” i drift) får justert opp sine inntekter, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov (=”dyr” i drift) får justert ned sine inntekter.

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

For å få et mest mulig komplett bilde av kommunenes frie inntekter, viser vi i Tabell 7 under, nivået på korrigerte frie inntekter både med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter.

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

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

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

I KOSTRA er kommunene delt inn i ulike kommunegrupper etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser (bundne kostnader og frie inntekter). Hensikten er å gjøre det mulig å sammenligne "like kommuner" (jf. Tabell 8).

Tabell 8 Kommunegruppeoversikt og definisjon. Kilde: KOSTRA 2012

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

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

5.1.1 Finansielle nøkkeltall

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU)⁶ betrakter netto driftsresultat som en hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. TBU anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren over tid bør være minst 3 % av driftsinntektene. Et netto driftsresultat på 3 % vil sikre økonomisk balanse. Enkelt sagt tilsvarer et netto driftsresultat på 3 % et regnskapsresultat på nær 0 i privat sektor. Et netto driftsresultat over 3 % for kommunesektoren som helhet vil innebære at kommunene bygger opp en "buffer" mot uforutsette økte utgifter eller reduserte inntekter. God økonomistyring tilsier at kommunene budsjetterer med en slik buffer.

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

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

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

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

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

Et regnskapsmessig merforbruk innebærer at kommunen har brukt mer penger enn budsjettert, og brukes gjerne som en indikator på hvor god den økonomiske styringen og kontrollen er. Både Leirfjord og Grane hadde et mindre regnskapsmessig merforbruk i 2012. Pr 31.12.12 hadde Hattfjelldal et akkumulert regnskapsmessig merforbruk på 53,9 mill. kr.

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

Nivået på disposisjonsfondet kan si noe om hvilken økonomisk "buffer" kommunen har ved uforutsette hendelser, eller som egenfinansiering av investeringer. Kun Leirfjord hadde et nivå på disposisjonsfondet i prosent av brutto driftsinntekter som ligger under landsgjennomsnittet i 2012 (jf. Tabell 10).

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

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

Norske kommuner har mulighet til å ta opp lån, og gjeldsbelastning og konsekvensen låneopptakene har for driften, er svært viktig for den økonomiske styringen i norske kommuner. Netto lånegjeld er et uttrykk for kommunens gjeldsbelastning, soliditet og finansieringsstruktur. Jo lavere tall, jo bedre er det for kommunens økonomi. De beste kommunene i landet er helt nede i under 30 % på dette nøkkeltallet, mens gjennomsnittet på landsbasis var 68,7 % i 2012. Alstahaug hadde netto lånegjeld på 121,3 % av driftsinntektene i 2011 og 111 % i 2012. Herøy hadde en netto lånegjeld i % av driftsinntektene på hele 124 % i 2012. Grane og Hattfjelldal hadde en netto lånegjeld på henholdsvis 42,4 % og 36,1 % av netto driftsinntekter i 2012.

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

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

5.1.2 Oppsummering økonomisk status

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

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

5.2 Effekter på overføringene fra inntektssystemet

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

Slik inntektssystemet er utformet, vil ikke rammetilskuddet for en ny sammenslått kommune være lik summen av rammeoverføringene for de "gamle" kommunene. Hvordan rammetilskuddet – og dermed de frie inntektene – blir påvirket ved en kommunesammenslåing, vil være forskjellig avhengig av hvilke kommuner som slår seg sammen.

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

Inndelingstilskuddet varer over en 20-års periode, der det etter de 15 første årene skjer en gradvis nedtrapping. Etter 20 år er så rammetilskuddet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt for den nye kommunen. Det er viktig å være oppmerksom på at inntektssystemet er under stadig endring, og at langsiktige konsekvenser derfor er beheftet med stor usikkerhet. Våre beregninger er gjort på bakgrunn av dagens inntektssystem.

Utgiftsutjevningdelen i kommunenes inntektssystem påvirkes av følgende komponenter:⁷

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

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

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

Grunnlagsdata knyttet til kriteriene «sone» og «nabo» er beregnet av SSB. Ny verdi på urbanitetskriteriet vil være kurant å beregne siden dette kriteriet er definert som innbyggertall opphøyd i 1,2. Opphopningsindeksen består av kriteriene skilte/separerte, arbeidsledige, fattige per 1.1.2013.⁸

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

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

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

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

Tabell 12 Dokumentasjon av beregnet inndelingstilskudd.

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

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

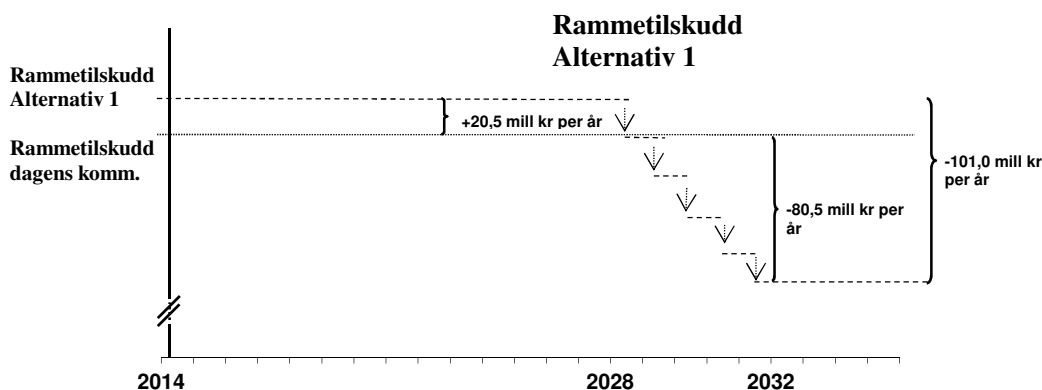
5.2.1 Alternativ 1

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

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

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

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



Figur 20 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Alternativ 1.

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

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

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

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

5.2.2 Alternativ 2

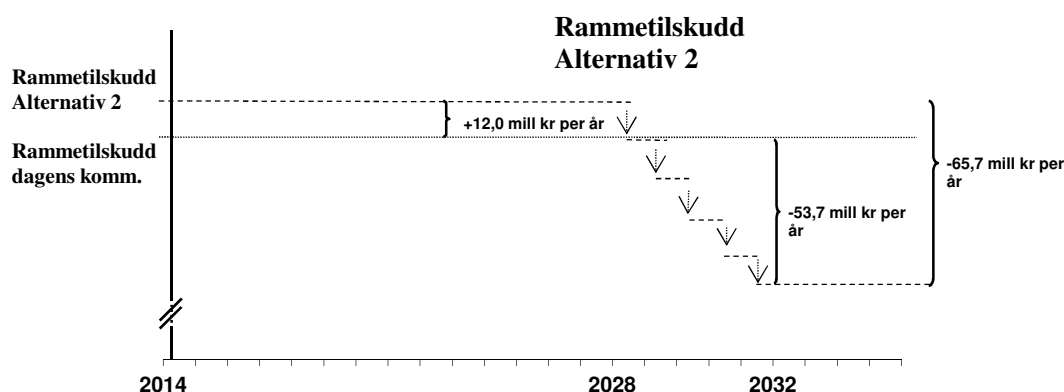
Tabell 15 viser kortsiktige og langsiktige effekter ved en eventuell sammenslåing av Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Vefsn og Dønna mens Figur 21 viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg over tid. Som tabellen og figuren viser vil alternativ 2 (HALD + Vefsn), få økt sitt rammetilskudd med 12,0 mill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

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

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

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

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



Figur 21 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Alternativ 2.

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

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

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

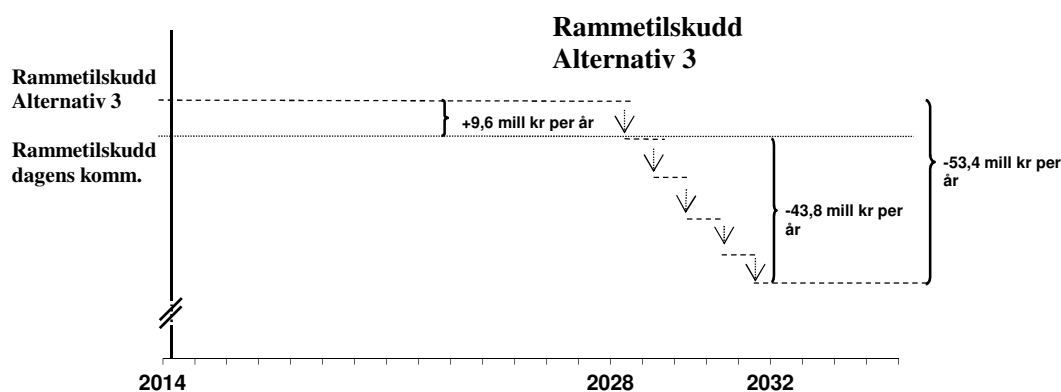
5.2.3 Alternativ 3

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

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

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

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



Figur 22 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Alternativ 3

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

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

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

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

Basistillegg	-36 992
Småkommunetilskudd	-15 948
Veksttilskudd	-439
Inndelingstilskudd	53 380
Sum	9 594

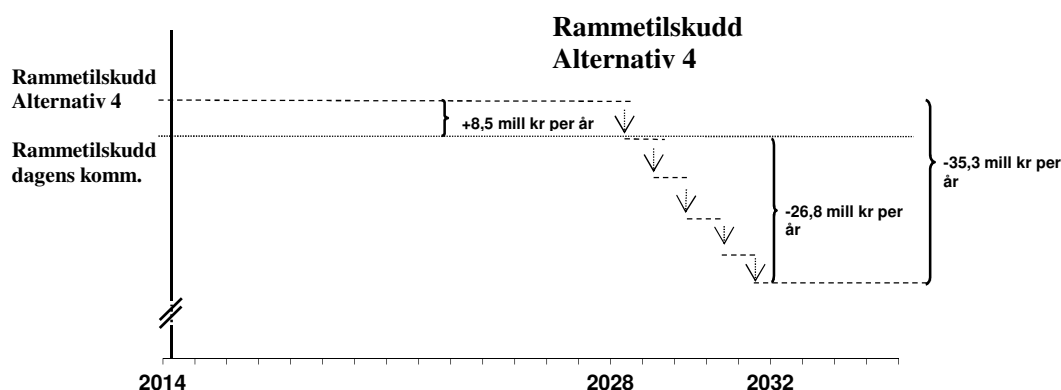
5.2.4 Alternativ 4

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

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

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

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



Figur 23 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Alternativ 4

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

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

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

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

5.2.5 Oppsummering

Tabell 21 oppsummerer kortsiktige og langsiktige effekter ved sammenslåing for de ulike alternativene som vi har presentert foran. Beregningene viser at de fire alternativene vil få en økning i rammetilskuddet hvert år de første 15 årene på mellom 8,5 mill og 20,5 mill. Inndelingstilskuddet kompenserer for bortfall av basistillegg og regionaltilskudd over en periode på 20 år, med gradvis nedtrapping etter 15 år. Etter 20 år er rammetilskuddet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt. For at kommunesammenslåing skal være økonomisk lønnsomt, må kommunene innen 20 år ha realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet.

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

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

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

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

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

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

5.3 Konesjonskraft

Kraftverkseier skal avstå inntil 10 prosent av kraftgrunnlaget som konesjonskraft til kommunene og fylkeskommunen der kraftanlegget ligger. Kommunene sin rett til konesjonskraft er derimot avgrensa til kommunenes behov for allmenn elektrisitetsforsyning. I kommuner med lavt folketall – men med store utbygginger – innebærer dette at fylkeskommunen får overført den overskytende mengden. En kommunesammenslåing mellom små kraftkommuner og kommuner med et større innbyggertall, innebærer et større behov for allmenn el-forsyning. En større del av konesjonskraften vil dermed gå til den nye kommunen, mens fylket sin mengde blir tilsvarende redusert. På den måten kan en si at regelverket og regimet som er knyttet til fordelinga og uttak av konesjonskraft, ikke er sammenslåingsnøytralt (Brandtzæg et al. 2011).

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

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

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

¹⁴ http://snl.no/alminnelig_forbruk

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Det er verdt å merke seg at økte inntekter fra konsesjonskraft ikke blir avregna mot noen av ordningene innenfor inntektssystemet (rammeoverføringene utenom skjønnsmidler). Men bevilgningen av skjønnsmidler fra fylkesmannen kan derimot tenkes å bli redusert i lys av en eventuell kommunesammenslåing som har medføre vesentlig bedre inntektsforutsetninger.

5.4 Andre statstilskudd og øremerkede tilskudd

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

- ♦ Integreringstilskudd
- ♦ Tilskudd ressurskrevende tjenester
- ♦ Kompensasjonstilskudd (rente- og avdragsrefusjon) for investeringer knyttet til handlingsplanen for eldreomsorg og opptrappingsplanen for psykisk helse
- ♦ Rentekompensasjon skoleanlegg¹⁵, skolebygg og svømmeanlegg¹⁶ og kirkebygg
- ♦ Kompensasjon renter og avdrag for investeringer fra gjennomføringen av reform '97
- ♦ Momskompensasjon

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

5.5 Sone for arbeidsgiveravgift og distriktpolitisk virkeområde

En sammenslåing vil også reise problemstillinger avhengig av om kommunene ligger i ulike soner når det gjelder arbeidsgiveravgiftssats og distriktpolitisk virkeområde. En sammenslått kommune vil her få kompensert eventuelt inntektsbortfall/kostnadsøkning over inndelingstilskuddet – og vil således ikke ha noen betydning de 15 første årene etter en sammenslåing.

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

¹⁵ Fra ordningen innfasert i perioden 2002-08

¹⁶ Fra den nye ordningen som ble fasert inn f.o.m. 2009.

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

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

	Sone for arbeidsgiveravgift	Distriktpolitisk virkemiddel- område
Herøy	4	IV
Alstahaug	4	IV
Leirfjord	4	IV
Vefsn	4	IV
Grane	4	IV
Hattfjelldal	4	IV
Dønna	4	IV

Differensiert arbeidsgiveravgift innebærer at landet er delt inn i ulike arbeidsgiveravgiftssoner, hvor det betales lavere satser i distriktene enn i sentrale strøk. Ordningen er delt i sju arbeidsgiveravgiftssoner hvor satsene varierer fra 14,1 % i sentrale strøk til 0 % i Finnmark og Nord-Troms. Alle kommuner i Nordland, med unntak av Bodø (sone 4a), er plassert i sone 4 (sats 5,1 %).

Det distriktpolitiske virkeområdet brukes for å avgrense hvor, og med hvilken intensitet, det kan gis bedriftsstøtte/næringsstøtte som er hjemlet i bestemmelsene om regionalstøtte innenfor EØS-regelverket om statsstøtte, og som altså går ut over det som er tillatt innenfor det generelle, landsdekkende konkurransereguleringen (sone III og IV). I tillegg brukes området for å avgrense hvor det kan gis støtte til fysisk tilrettelegging, men ikke direkte bedriftsstøtte (sone II i tillegg til sone III og IV). Alle kommuner i Nordland, med unntak av Bodø (sone III), er plassert i sone IV. Soneinndelingen vil ligge fast ut 2013.¹⁷

5.6 Landbrukstilskudd

Innenfor landbruket er det forskjellige soner for distriktstilskudd for melk, kjøtt og areal- og kulturlandskapstilskudd. Høyere sonenummer gir høyere tilskudd. Ut fra erfaringer med tidligere kommunesammenslåinger vil ikke en kommunesammenslåing ha betydning for soneinndelingen for kjøtt og melk. Her følger ikke soneinndelingen alltid kommunegrensene. Det gjør derimot areal- og kulturlandskapstilskuddet. Dersom kommunene hadde ligget i ulike soner her, ville det ha utløst behov for nærmere avklaringer av soneplasseringen, fordi endringer av soneplasseringen kan påvirke bøndernes inntektsgrunnlag. I forbindelse med sammenslåingen av Mosvik og Inderøy

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

var det behov for slike avklaringer fordi kommunene var plassert i ulike soner. Utfordringene ble spilt inn overfor landbruksdepartementet som tok spørsmålet opp med ansvarlige parter for å få en avklaring. Resultatet av dette ble at eksisterende soneinndeling ble opprettholdt for den nye kommunen. I og med at alle kommunene i Nordland ligger i sone 5, vil ikke dette være en aktuell problemstilling her.

5.7 Eiendomsskatt og kommunal prissetting

En sammenslått kommune kan naturligvis ikke praktisere utskriving av eiendomsskatt lik «summen av» de gamle kommunene sin praksis. I Helgeland har alle kommunene, med unntak av Vefsn, eiendomsskatt i hele kommunen. Eiendomsskatten kan gjelde hele kommunen eller avgrensede områder som er "utbygd på byvis". Etter § 3 i eiendomsskatteloven er det fire hovedalternativ for avgrensning av eiendomsskatt:

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

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

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

	Hele kommunen	Kun på verk og bruk
Herøy	x	
Alstahaug	x	
Leirfjord	x	
Vefsn		x (+ i "byområdet")
Grane	x	
Hattfjelldal	x	
Dønna	x	

Det er ikke bare områdene som eiendomsskatten blir skrevet ut for som må harmoniseres, også nivået/takstgrunnlaget på eiendomsskatten må harmoniseres ved en kommunesammenslåing. Eiendomsskatten skal være minst 0,2 prosent og maks. 0,7 prosent av takstgrunnlaget. Tabell 31 viser nivået på kommunenes inntekter fra eiendomsskatt. Vefsn og Grane har høyest inntekter fra eiendomsskatt, med hhv. 4,9 og 5,3 prosent av sum driftsinntekter. Leirfjord har lavest inntekter fra eiendomsskatt av de sju kommunene, tilsvarende 1,6 prosent av sum driftsinntekter.

Tabell 31 Eiendomsskatt 2012. 1000 kr. Kilde: KOSTRA

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

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

En annen problemstilling er at kommunene har ulike priser på kommunale tjenester. Dette kan være alt fra SFO-satser til kommunale avgifter (jf. Tabell 32). Sentrale spørsmål vil være om en kommunesammenslåing medfører høyere priser og avgifter i en av de «gamle» kommunene. Er forskjellene store, eller vil det være relativt enkelt å harmonisere prissettingen?

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

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

Prissettingen av tjenestene varierer noe mellom kommunene, og satsene må bli harmonisert i en ny kommune. Foreldrebetaling i barnehagene er lik mellom kommunene, som følge av innføring av makspris på foreldrebetaling. Grane har lavest foreldrebetaling for en SFO-plass, mens foreldrebetalingen er høyest i Herøy. Årsgebyr vann varierer fra kr 2 434 i Vefsn til kr 3 770 i Dønna. Grane har høyest årsgebyr på avløp på kr 4 510, mens Herøy har høyest årsgebyr på avfall (kr. 3128).

5.8 Demografi og kommuneøkonomi

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

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

Tabell 33 Prosentandel av befolkningen i ulike aldersgrupper per 1.1.2013. Kilde: SSB

	0-5 år	6-15 år	16-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	0-66 år	Over 67 år
Herøy	6,0	10,1	66,2	12,9	3,7	1,1	82,3	17,7
Alstahaug	6,5	12,6	66,5	10,7	3,2	0,5	85,6	14,4
Leirfjord	7,0	10,1	66,8	9,8	4,9	1,4	83,9	16,1
Vefsn	6,5	11,7	65,3	11,3	4,4	0,9	83,5	16,6
Grane	5,1	12,8	62,0	14,0	4,4	1,6	79,9	20,0
Hattfjelldal	6,0	12,4	61,9	13,3	5,2	1,2	80,3	19,7
Dønna	5,9	13,6	62,4	12,2	4,3	1,5	81,9	18,0
<i>Alternativ 1</i>	<i>6,4</i>	<i>11,9</i>	<i>65,3</i>	<i>11,4</i>	<i>4,1</i>	<i>0,9</i>	<i>83,6</i>	<i>16,4</i>
<i>Alternativ 2</i>	<i>6,5</i>	<i>11,8</i>	<i>65,7</i>	<i>11,2</i>	<i>4,1</i>	<i>0,9</i>	<i>84,0</i>	<i>16,2</i>
<i>Alternativ 3</i>	<i>6,5</i>	<i>11,9</i>	<i>66,0</i>	<i>11,0</i>	<i>3,7</i>	<i>0,9</i>	<i>84,4</i>	<i>15,6</i>
<i>Alternativ 4</i>	<i>6,3</i>	<i>11,9</i>	<i>64,7</i>	<i>11,7</i>	<i>4,5</i>	<i>1,0</i>	<i>82,9</i>	<i>17,2</i>
Nordland	6,7	12,1	65,6	10,5	4,2	0,9	84,4	15,6
Landet	7,4	12,2	67,0	8,9	3,6	0,8	86,6	13,3

I forbindelse med konsultasjonsmøtene mellom staten og kommunesektoren om kommende års statsbudsjett legger teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram beregninger om hvordan den demografiske utviklingen antas å påvirke kommunesektorens utgifter. I statsbudsjettet for 2014 har TBU beregnet at kommunesektoren kan få merutgifter på om lag 3,3 mrd. kr i 2014 som følge av den demografiske utviklingen. Hvorav vel 0,4 mrd. kr kan knyttes til fylkeskommunene. KRD har anslått at om lag 2,8 mrd. kr av disse merutgiftene må dekkes av veksten i frie inntekter. Anslagene er basert på uendret standard, dekningsgrad og effektivitet i tjenesteytingen, og er et uttrykk for hva det vil koste kommunesektoren å bygge ut tjenestetilbudet for å holde tritt med befolkningsutviklingen. Flere 0-15-åringer trekker isolert sett i retning av økte utgifter til barnehage og grunnskole. Flere eldre i aldersgruppen 67-79 år og over 90 år bidrar isolert sett til økte utgifter til pleie- og omsorgstjenesten, mens færre eldre i alderen 80-89 år trekker i motsatt retning.

Med utgangspunkt i TBUs beregningsopplegg knyttet til den demografiske utviklingen, har vi beregnet at Helgeland-kommunene samlet sett kan få økte «demografikostnader» på rundt 10 mill kr i 2014. Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Vefsn er anslått å få merutgifter på om lag 16,2 mill kr, mens Grane, Hattfjelldal og Dønna er anslått å få mindreutgifter på om lag 6,2 mill kr.

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

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

TBU har bare anslått demografikostnader for 2014, mens vi også har sett på kostnadene i perioden fram mot 2020. TBU presiserer at beregningene må betraktes som grove anslag. Vi vil understreke at usikkerheten også vil øke når vi ser på flere år framover i tid.

Basert på beregningsopplegget fra TBU, er det anslått at kommunene i Helgeland kan få merutgifter på om lag 51 mill kr i perioden 2014 til 2020, som følge av den demografiske utviklingen. I

¹⁸ Aldersgruppen 16-18 år kan i stor grad knyttes til fylkeskommunen. Denne aldersgruppen er derfor holdt utenfor i kolonne ekstkl. 16-18 år.

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

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

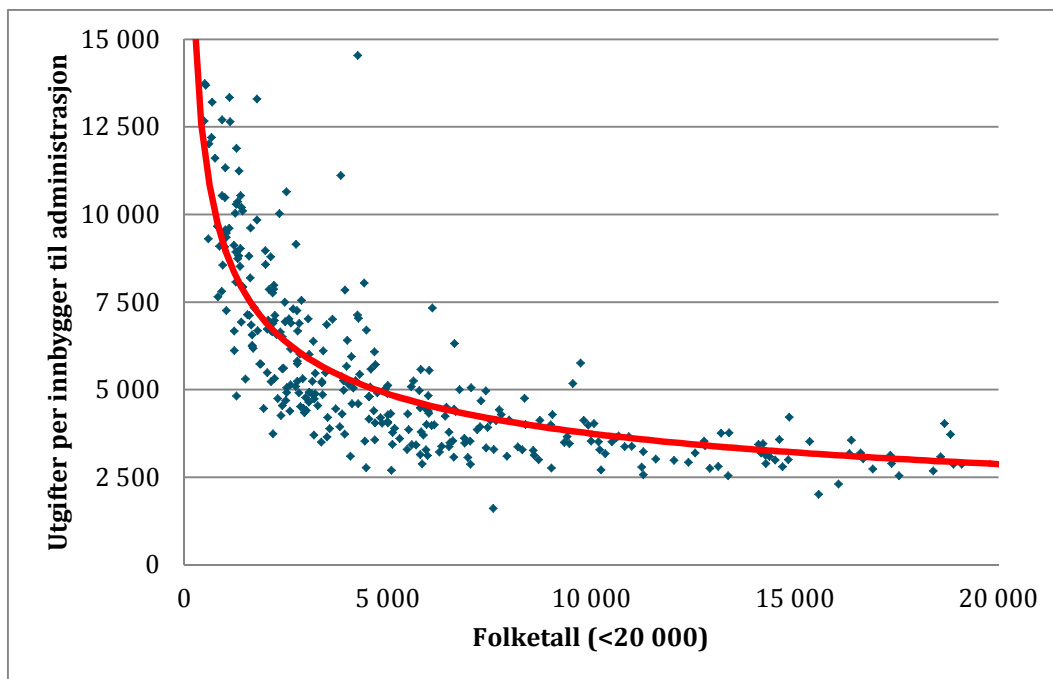
	0-5 år	6-15 år	16-18 år	19-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	Sum	Ekskl. 16-18 år
Herøy	1,5	5,9	-4,6	0,8	1,8	1,8	-0,4	6,8	11,4
Alstahaug	9,4	1,0	-6,2	-0,4	14,3	12,1	6,5	36,7	42,9
Leirfjord	1,5	3,2	-4,4	-0,3	3,6	-2,4	-0,8	0,5	4,9
Vefsn	2,3	-12,9	-9,8	-11,7	18,2	8,1	8,5	2,6	12,4
Grane	0,5	-7,2	0,0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

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

5.9 Mulige effektiviseringsgevinster ved sammenslåing

5.9.1 Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon

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



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

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

Vi har ikke foretatt noen detaljert vurdering av effektiviseringspotensialet innen administrasjon, noe som ville krevd at vi konkret gikk inn i den enkelte kommune og vurderte hver enkelt stilling og måten kommunene er organisert på. Vi har derfor heller forsøkt å finne fram til mulige innsparingsgevinster ved å analysere KOSTRA-data fra 2012. Dette vil være en metode som gir et bilde av mulige innsparingsgevinster. Vår definisjon av "administrasjonsutgifter" i denne analysen er netto driftsutgifter på følgende KOSTRA-funksjoner:

- 100 - Politisk styring
- 110 – Kontroll og revisjon
- 120 – Administrasjon
- 121 – Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen
- 130 – Administrasjonslokaler

5.9.2 Alternativ 1

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

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

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

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

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

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

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

5.9.3 Alternativ 2

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

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

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

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

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

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

5.9.4 Alternativ 3

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

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

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

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

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

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

5.9.5 Alternativ 4

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

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

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

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

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

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

5.9.6 Oppsummering av mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon

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

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

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

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

5.9.7 Mulige effektiviseringsgevinster på tjenesteproduksjon

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

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

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

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

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

I vurderingen av det samlede utgiftsnivået for alle tjenesteområdene har vi tatt høyde for kommunenes samlede utgiftsbehov og nivå på korrigerte frie inntekter – for på den måten å gi et fullstendig bilde av om kommunen ligger høyere eller lavere på samlet ressursbruk enn hva det reelle inntektsnivået (og utgiftsutjevningen over inntektssystemet) skulle tilsi. Vi vil imidlertid presisere at et slikt beregnet utgiftsnivå generelt ikke må oppfattes som en slags fasit på et ”riktig” nivå. Be-

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

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

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

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

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

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

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

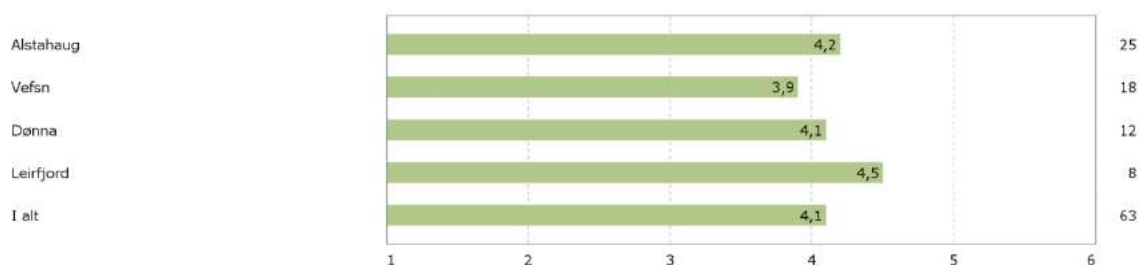
Vi må presisere at det ikke nødvendigvis er realistisk eller ønskelig å hente ut hele innsparingspotensialet slik vi har beregnet det i disse tilfellene. Beregningene gir likevel et bilde av områder som det er mulig å se nærmere på, uavhengig av en sammenslåing eller ikke. Det finnes selvsagt også andre alternativ med tanke på innsparinger, for eksempel knyttet til innkjøpssamarbeid og interkommunale samarbeid. Disse alternativene er ikke omtalt nærmere her.

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

6. Resultater fra spørreundersøkelse og intervjuer

6.1 Økonomi

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



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

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

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

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

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

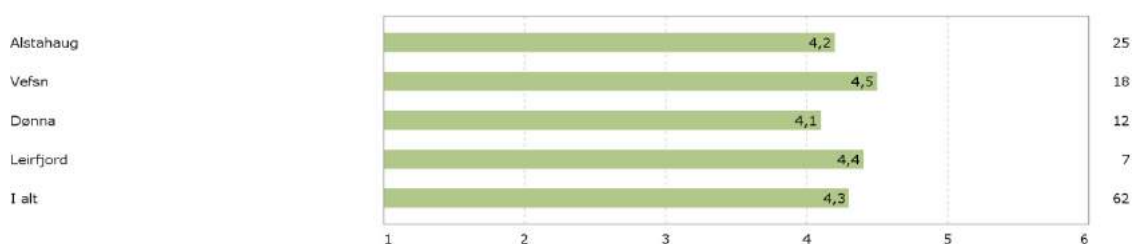
Grane, som er liten kommune, er økonomisk sårbar i forhold til endringer i befolkningssammensetningen. Inntektene oppleves som uforutsigbare, og svingninger fra år til år gjør at det kan være vanskelig å planlegge aktivitetsnivået. Når inntektene blir lavere enn forventet, må det skjæres ned på aktiviteter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

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

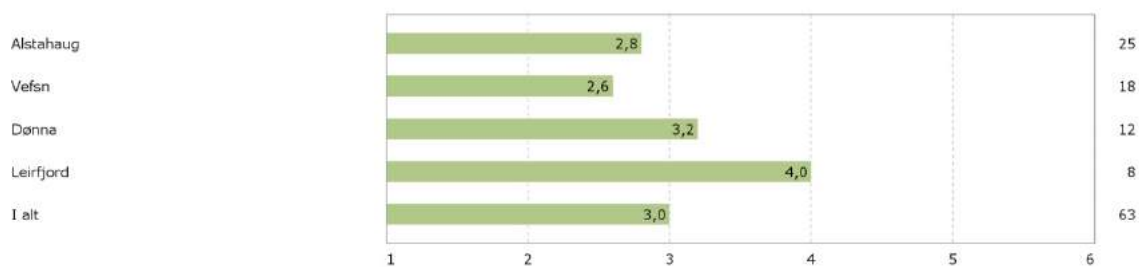
6.2 Kvaliteten på tjenestetilbudet

6.2.1 Tilbakemeldinger fra kommunene

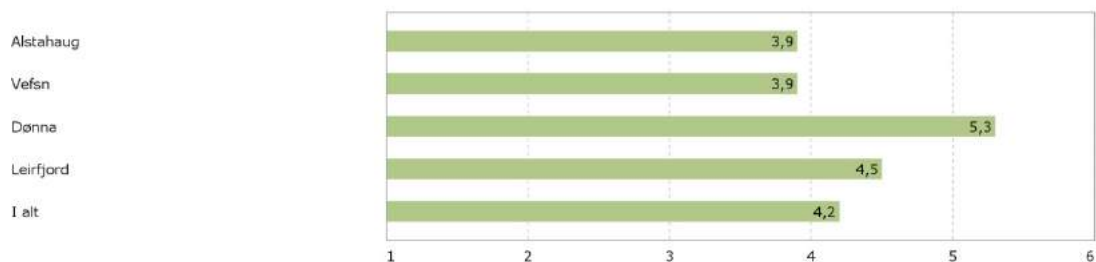
Spørreundersøkelsen tyder på at tjenestetilbudet oppleves rimelig bra i alle kommunene, men at kommunene opplever utfordringer med å rekruttere kompetent arbeidskraft, og at små og sårbare fagmiljøer er en utfordring, spesielt for de minste kommunene. (jf. Figur 26-Figur 28).



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

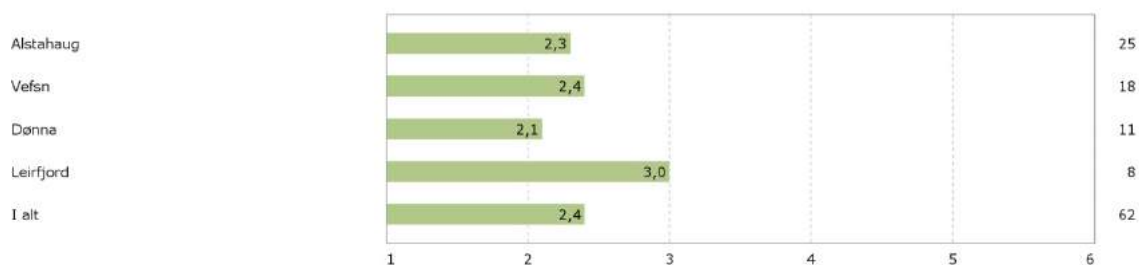


Figur 27 Det er ingen utfordringer når det gjelder å rekruttere kompetent arbeidskraft. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt.

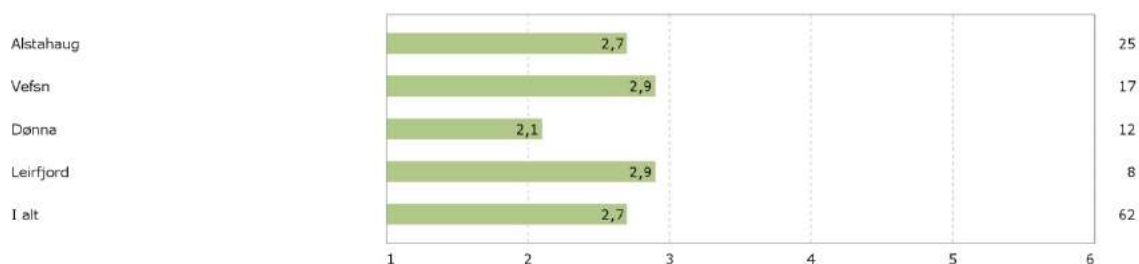


Figur 28 Små og sårbare fagmiljøer er en utfordring. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt.

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



Figur 29 Kommunen har ikke utfordringer når det gjelder å håndtere stadig økende krav til de kommunale tjenestene. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt.



Figur 30 Den nye regjeringen vil sørge for at flere regionale og statlige oppgaver blir lagt til kommunalt nivå. Vår kommune står godt rustet til å håndtere nye oppgaver og framtidige utfordringer. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt.

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

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

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

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

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

Kommunen har ca. 1000 elver fordelt på 7 skoler med relativt korte avstander mellom. Det kostbart å opprettholde en finmasket skolestruktur, noe som også går ut over ressursene som kan brukes til undervisning. Gitt de økonomiske utfordringer som kommunen står overfor i tiden som kommer, vil det etter respondentenes oppfatning høyst sannsynlig være behov for å foreta endringer av skolestrukturen. Behovet for slike endringer vil være uavhengig av diskusjonen om kommunestruktur.

I forhold til skole trekkes det også fram som en utfordring at man begynner å ha vanskeligheter med å få inn kompetente lærere i visse stillinger, bl.a. språk. Mange små enheter er også her en utfordring i den forbindelse. Det kommer økte krav til fagspesifikk kompetanse på ungdomstrinnet, og det er også behov for større enheter for å møte disse utfordringene.

Fra **Leirfjord** er tilbakemeldingene gjennom spørreundersøkelsen at de mest krevende tjenesteområdene er helse, pleie og omsorg og oppvekst. Innenfor pleie og omsorg er det mangel på vikarer og kompetanse som trekkes fram. Innenfor helse pekes det på lav fastlegedekning og lav bemanning innen fysioterapi. Innen oppvekst gis det også uttrykk for mangel på fagkompetanse inne barnehagesektoren. Det vises til at rekrutteringsutfordringene sannsynligvis vil øke i tiden som kommer. Man står overfor et generasjonsskifte blant mange ansatte i kommunen, noe som ytterligere vil øke utfordringene med å skaffe til veie riktig fagkompetanse.

Respondentene mener at tjenestene i dag er rimelig gode innen både helse, pleie og omsorg, skole og tekniske tjenester. Når det gjelder saksbehandling knyttet til tekniske tjenester, er saksbehandlingstiden kort - faktisk den nest raskeste blant kommunene i Nordland. I forhold til samhandlingsreformen har kommunen gjort tilpasninger på sykehjemmet for å ta imot utskrivningsklare pasienter. Kommunen samarbeider med Alstahaug om legevakt. Kommunen har to oppvekstsentre i tillegg til Leirfjord barne- og ungdomsskole. For noen år siden hadde kommunen 10 grendeskoler. I og med at elevtallet og inntektene har gått ned, har man nå redusert tallet til tre skoler, dvs. en sentralskole og to grendeskoler. Sentralskolen er også ungdomsskole. Pga. av presset økonomi har det også vært diskusjoner om å legge ned de to grendeskolene.

Selv om tjenestetilbudet oppfattes som rimelig bra i dag, pekes det også gjennom intervjuene på framtidig utfordringer knyttet til rekruttering. Det har vært vanskeligheter med å få tak i kommunale og arealplanlegger. Kommunen mangler ruskonsulent. Behov for økonomiske innsparinger i årene som kommer, kan bidra til at blir behov for nedskjæringer som får konsekvenser for tjenestetilbudet. Det er behov for flere sykepleiere, men det er ikke opprettet stillinger. Mange lærere vil gå av med pensjon om ikke så lenge, noe som vil være en utfordring på sikt. Det er behov for nyutdannede med «fersk» kompetanse. Økende krav til fagspesifikk kompetanse i ungdomsskolen oppleves også som en utfordring.

Et annet moment som trekkes fram gjennom intervjuene, er at kommunen vil ha behov for å utvide vannforsyningen. Her kan det være behov for å se nærmere på løsninger i samarbeid med nabokommunene. Slike tjenester drives til selvkost, og jo flere det er å dele regningen på, jo billigere blir det for innbyggerne.

På **Dønna**, som er den minste av HALD-kommunene, blir det gjennom spørreundersøkelsen trukket fram utfordringer på flere områder, bl.a. rehabilitering, rusbehandling og psykisk helse. Mangel på kapasitet og kompetanse gjør at det er krevende å utvikle et tilfredsstillende tilbud. Kommunen er for liten til å etablere et eget opplegg med øyeblikkelig hjelp fra 2016. Det vises til at svekket økonomi og vanskeligheter med rekruttering av kompetent arbeidskraft bidrar til at bemanningen ikke står i forhold til de oppgavene og den kvaliteten som skisseres i nasjonale retningslinjer. Innenfor teknisk sektor er det mangel på kapasitet til arealplanlegging samt ajourføring

ring og endringer i kart/matrikkel, eiendomsskatt og kommunale avgifter. Innenfor skole er det krevende å opprettholde tilstrekkelig tetthet med pedagoger. Konkret vises det til at tidligere delingstimer er inndratt, og at dette har gitt dårligere oppfølging av enkeltelever i bl.a. matematikk og naturfag. Mangel på delingstimer vanskeliggjør også praktisk undervisning med elevforsøk, noe som presser arbeidsmetodene over i mer teoretisk undervisning. En generell utfordring som trekkes fram, er at nedskjæringer innen alle sektorer har ført til harde prioriteringer, og fokus har dreid fra å legge vekt på å levere en kvalitativt best mulig tjeneste, til å forsøke å oppfylle lovpålagte oppgaver. I den forbindelse hevdes det også at det er underbemanning i den kommunale administrasjonen.

Tilbakemeldingene tyder på at det er Dønna som kanskje opplever de største utfordringene knyttet til opprettholdelse av et tjenestetilbud med den kompetanse og kvalitet som innbyggerne har krav på. Nedgang i folketallet gir mindre økonomiske overføringer og stadige behov for tiltak for å redusere utgiftene.

Gjennom intervjuene gis det uttrykk for at er bra kvalitet på eldreomsorgen, og det har vært en bevisst satsing på rekruttering av sykepleiere og etablering av fagmiljø. Dønna selger også sykehjemsplasser til Alstahaug. Håndteringen av samhandlingsreformen har så langt også gått bra, men etablering av øyeblikkelig hjelp fra 2016 oppleves som problematisk, og det er foreløpig uklart hvordan det skal gjøres i praksis.

Innenfor skolen har kommunen to Montessoriskoler, noe som påvirker kommunens tilgjengelige ressurser på oppvekstsiden og muligheter for å styre og utvikle skolesektoren.

Dønna samarbeider om barnevern med de andre HALD-kommunene, og hovedkontoret ligger i Leirfjord. Tjenesten fungerer bra, men kostnadene har gått opp. Store kostnadsøkninger i de senere årene kan ikke tilskrives barnevernsarbeidet som sådan, men at dyre enkeltsaker har dukket opp. Kommunen har også utfordringer knyttet til stadige administrative nedskjæringer slik at den administrative kapasiteten blir begrenset. Intervjuene bekrefter også at det har vært kapasitetsutfordringer knyttet til tekniske tjenester, og det er lange saksbehandlingstider på byggesak og kartforretning. Kommunen har ingen ansatte med spesialansvar for kultur, og kulturarbeidet er overlatt til kulturlivet selv.

Gjennom intervjuene blir det også bekreftet at mangel på økonomisk armslag gjør det vanskelig å ansette folk. Man har imidlertid har vært aktiv med å søke midler til etablering av prosjektstillinger, f.eks. en toårig folkehelsekoordinator. Slike stillinger er viktige for kommunen for å få tilført kapasitet og kompetanse for å gjennomføre ulike oppgaver, men de bidrar ikke til stabilitet i bemanningen, og rekruttering av fagfolk er en utfordring. Det er en utfordring å få til fagmiljøer som er store og attraktive nok for å få rekruttert den kompetansen man ønsker.

Ellers er det slik at innbyggerne på Dønna benytter seg av en del kulturtilbud og handelstilbud i Sandnessjøen. Her er det en utfordring at kommunikasjonsstilbudet er for dårlig. Det er behov for å komme seg fram og tilbake til Sandnessjøen raskere og oftere enn i dag.

I **Vefsn**, som den største kommunen, trekkes det også fram utfordringer på flere områder. Gjennom spørreundersøkelsen blir det gitt uttrykk for at det er noen krevende sider knyttet til den demografiske utviklingen. Kommunen opplever en økende andel eldre samtidig som barnetallet går ned. Dette innebærer behov for økt satsing på eldreomsorg og helse samtidig som det er utfordringer knyttet til å ta ned utgifter på oppvekstområdet. Det nevnes også at det er utfordringer knyttet til økonomi og kompetanse knyttet til tjenester mot unge funksjonshemmede, kronisk syke, alderdomssvekkede, demente og barnevern. I den forbindelse er det behov for å utvikle nye

måter å jobbe på. Gjennom spørreundersøkelsen er det også flere som nevner etterslep på vedlikehold av kommunale veier.

Utfordringene knyttet til rekruttering og kompetanse er ikke like påtrengende i Vefsn som i mange av de andre kommunene. Tilbakemeldingene gjennom intervjuene tyder på at Vefsn har noen fortrinn knyttet til plan- og utviklingsarbeid, og at kompetanse og tilbud innen pleie og omsorg er bra, bl.a. innen palliasjon. Her har sannsynligvis Vefsn en del ressurser og kompetanse som også kan komme de andre kommuner til gode ved en eventuell kommunesammenslåing. Kommunen har tatt nødvendige grep i forhold til samhandlingsreformen og samlet spesialiserte funksjoner knyttet til ett sykehjem som ligger vegg i vegg med sykehuset i Mosjøen. Sykehjemmet har akutt-plasser, korttidsavdeling, rehabilitering og somalisk lindrende enhet. Tilbudet innen pleie- og omsorg vurderes til å være bra, men man mangler noen sykehjemsplasser.

Intervjuene bekrefter også at kommunen har noen utfordringer knyttet til skole. Uheldig aldersstruktur i befolkningen bidrar til færre elever i skolen, noe som videre fører til at kommunen får overført mindre penger fra staten. Selv om det blir færre elever, er det ikke like lett å etablere færre klasser. Kostnadene må da reduseres ved å ha færre lærere i klassen, noe som kan gå ut over kvaliteten på undervisningen. Kommunen har fem skoler med til sammen 1554 elever. Kommunen har to småskoler, Elsfjord og Husvika. Elsfjord har 24 elever og Husvika har tre. Det har vært diskusjoner om å legge ned Elsfjord skole. Husvika skole er vanskeligere å legge ned pga. at det blir for lang reisetid for elevene. De senere årene har det imidlertid vært en økning i fødselstallene, slik at det nå er knapphet på barnehageplasser, og det vurderes nå bygging av ny barnehage.

Når det gjelder rekruttering av kompetanse, har det vært visse utfordringer knyttet til tekniske tjenester og innen helse. Innenfor teknisk er det rekruttering av ingeniører som er mest krevende. Det har vært spesielt vanskelig å få tilsatt kommunelege. I den forbindelse er også erfaringene at kravene til faglighet og saksframstilling har endret seg, og det generelt sett er behov for mer og mer juridisk kompetanse sammenlignet med tidligere.

Bemanningen oppleves bra når det gjelder sykepleiere. Det har vært vanskelig å få rekruttert vernepleiere, men desentralisert utdanning i regi av Regional kompetansesenter RKK bidrar til å avbøte situasjonen. Det fryktes også at tilgangen på lærere kan bli vanskelig i framtiden. Det er færre som tar lærerutdanning og det er færre søkere på stillingene enn tidligere.

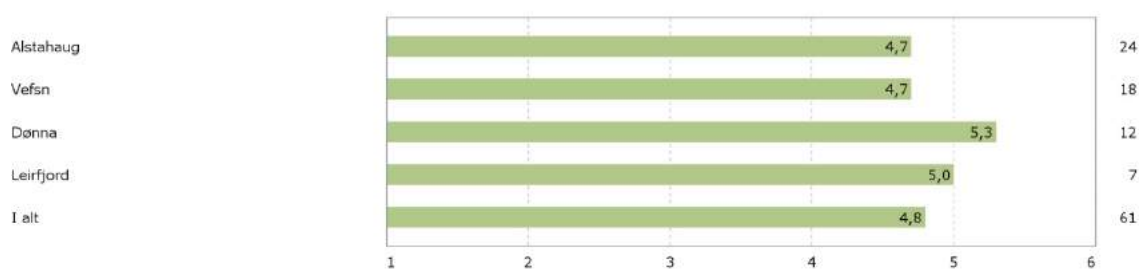
I **Grane** har man så langt ikke merket utfordringer med rekruttering av lærere og sykepleiere, og man har god legedekning. Kommunen har bra sykehjemsdekning og har ledige plasser på sykehjemmet. Kommunen har vanskeligheter knyttet til rekruttering av ingeniører, og er sårbar på de tekniske tjenestene. Samhandlingsreformen er krevende med tanke på etablering av et tilbud for øyeblikkelig hjelp. Her har man forsøkt å se på muligheter for å etablere tilbud i samarbeid med Hattfjelldal, men opplever at befolkningsgrunnlaget blir for lite i en slik konstellasjon også. Grane har fra før felles legevakt med Hattfjelldal, men det blir for lite volum til å få på plass den spesialistkompetansen som er nødvendig. Kommunen ser i den forbindelse behov for å etablere et samarbeid med Vefsn på dette området. Grane har eget barnevern med to ansatte. Kommunen må således også karakteriseres som sårbar på det området. I Barnevernpanelets rapport (Barnevernpanelet 2011) gis det uttrykk for at barnevern er et fagfelt som krever særlig ivaretagelse av et sterkt fagmiljø. Panelet mener derfor at det bør etableres en veiledende norm for personalressurser i det kommunale barnevernet. Panelet foreslår at minimumsbemanningen for en tjeneste bør settes til fem fagårsverk og mener en slik bemanningsnorm forutsetter at langt flere kommuner inngår i interkommunalt samarbeid.

Grane har tidligere hatt dårlige resultater på nasjonale prøver innenfor skole. Kommunen har i den forbindelse deltatt i et skoleeierprosjekt i regi av utdanningsdirektoratet som har gitt positive resultater. På enkelte områder ligger nå resultatene over landsgjennomsnittet. Det har vært økt fokus på kompetanse og kvalitet i undervisningen og skolen er modernisert. Utgiftene til skole ligger høyt. Det er imidlertid en utfordring at omfanget av tiltak med involvering av PPT har økt. Å håndtere behovet for tilrettelagt undervisning kan være lettere på større skoler enn på små, hvor slike tiltak lett blir veldig ressurskrevende.

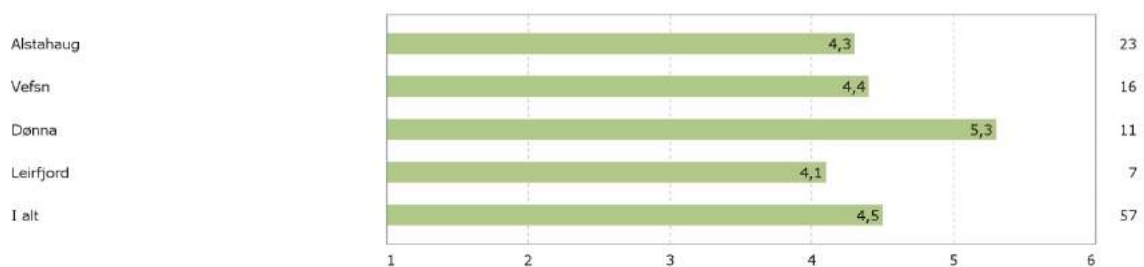
6.2.2 Konsekvenser av en kommunesammenslåing

Gjennom spørreundersøkelsen ble også respondentene bedt om å vurdere konsekvenser av en kommunesammenslåing i forhold til en del målsetninger knyttet til framtidig utvikling av tjenestetilbudet (jf. Figur 31-Figur 35). Her er det klart flertall som mener at en sammenslåing av kommuner på Helgeland vil ha positive effekter i forhold til å rekruttere arbeidskraft og sikre større og bedre fagmiljøer. Det er noe færre, men fortsatt et flertall som mener at en sammenslåing vil ha positive effekter i forhold til å hente ut økonomiske effekter som følge av mer effektiv drift. Menningene er mer delte i forhold til hvorvidt tilgjengeligheten til de kommunale tjenestene vil bli styrket eller svekket.

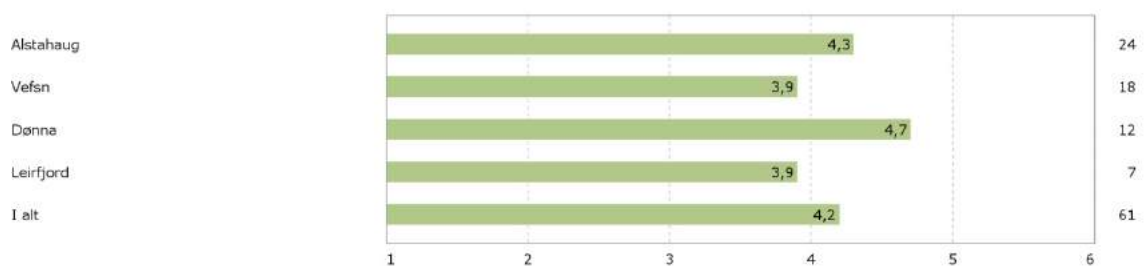
I forhold til det siste er det viktig å være klar over at tilgjengelighetsbegrepet kan oppfattes forskjellig. I noen tilfeller kan også økt fysisk avstand gjøre det lettere å ta kontakt, f.eks. med barnverntjenestene, fordi du ikke kjenner de som jobber der. Brukernærhet oppfattes i mange tilfeller som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



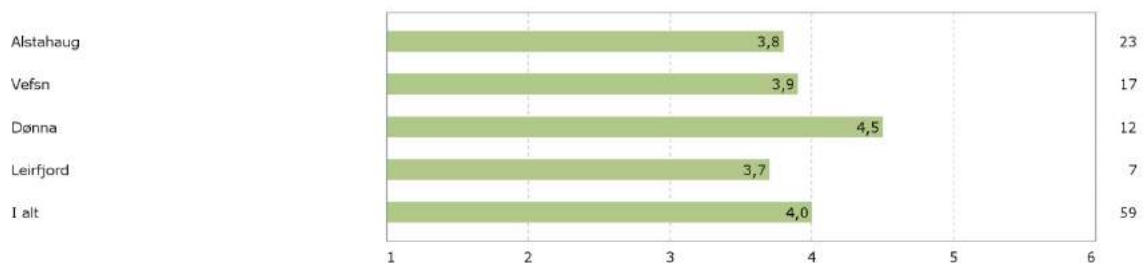
Figur 31 Vurdering av effekter av sammenslåing av kommuner på Helgeland i forhold til følgende mål: Sikre større og bedre fagmiljøer i kommunen. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.



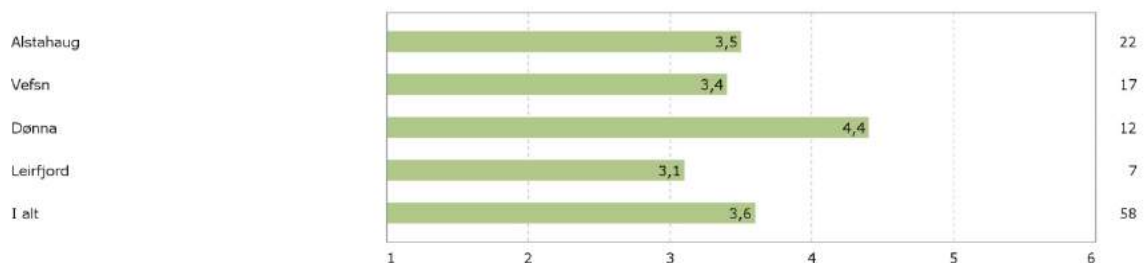
Figur 32 Vurdering av effekter av sammenslåing av kommuner på Helgeland i forhold til følgende mål: Gjøre det lettere å rekruttere arbeidskraft til kommunale stillinger. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.



Figur 33 Vurdering av effekter av sammenslåing av kommuner på Helgeland i forhold til følgende mål: Sikre og forbedre kvaliteten på de kommunale tjenestene. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.



Figur 34 Vurdering av effekter av sammenslåing av kommuner på Helgeland i forhold til følgende mål: Hente ut økonomiske gevinster som følge mer effektiv drift. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.



Figur 35 Vurdering av effekter av sammenslåing av kommuner på Helgeland i forhold til følgende mål: Sikre god tilgjengelighet til de kommunale tjenestene. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.

6.2.3 Samlet vurdering

Spørreundersøkelsen tyder på at kvaliteten på tjenestetilbudet i kommunene i dag er noenlunde bra, men rekruttering av kompetanse er krevende, og at det er problematisk med små og sårbare fagmiljøer. Kommunene har også visse utfordringer med å håndtere stadig økende krav til kommunene, og ingen av kommunene føler at de står godt rustet til håndtere nye oppgaver og framtidige utfordringer.

Utfordringene varierer imidlertid mellom kommunene, og de er de minste kommunene har størst vanskeligheter med rekruttering og det å ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet på ulike tjenestoområder. Det er spesialiserte funksjoner knyttet til samhandlingsformen, psykisk utviklingshemmede, psykiatri, demensomsorg, rus, rehabilitering og tekniske tjenester som trekkes fram som de mest krevende områdene. Flere kommuner peker også utfordringer innen oppvekstsektoren som følge av endringer i elevgrunnlaget og problemer med å ta ned kostandene som følge av desentralisert skolestruktur. Innenfor oppvekstområdet vil man imidlertid, i større grad enn for spesialiserte tjenester, ha muligheter for å realisere stordriftsfordeler innenfor eksisterende kommunestruktur. Som vi har sett, har flere av kommunene behov for å redusere driftsbudsjettene i årene som kommer for å få utgiftene til å stå i forhold til de økonomiske rammene man har til rådighet. Dette tyder på at utfordringene knyttet til rekruttering og utvikling av sterke og robuste fagmiljøer i årene som kommer, ikke vil avta.

Et flertall av våre respondenter mener at en sammenslåing av kommuner på Helgeland vil ha positive effekter i forhold til å rekruttere arbeidskraft, sikre større og bedre fagmiljøer og hente ut økonomiske effektiviseringsgevinster. Meningene er mer delte i forhold til om en sammenslåing vil ha positive eller negative effekter på tilgjengeligheten.

Kommunene på Helgeland har lang tradisjon med interkommunalt samarbeid for å kunne gjennomføre oppgaver bedre og mer kostnadseffektivt enn det den enkelte kommune er i stand til på egen hånd. Interkommunalt samarbeid kan også ha både fordeler og ulemper, og vi skal i påfølgende avsnitt se nærmere på omfanget av interkommunalt samarbeid og utfordringer knyttet til dette.

6.3 Interkommunalt samarbeid

6.3.1 Omfang og fordeling av samarbeid

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

Den mest omfattende kartleggingen av interkommunale samarbeid i Nordland ble gjennomført i 2010 (NIVI 2010). Totalt ble det kartlagt 270 formaliserte interkommunale samarbeidsordninger

i Nordland, et tall som sannsynligvis er noe høyere i dag. Samarbeidsordningene omfatter alle regionråd, interkommunale styrer, selskaper og formelle avtalebaserte ordninger.

Tabell 44 viser antall samarbeid per kommune for de kommunene som omfattes av denne utredningen. Tabellen viser at det er et noe høyere antall interkommunale samarbeid blant HALD-kommunene enn blant de tre andre kommunene. Dette gjelder spesielt tjenestesamarbeid på lavere nivå. HALD-kommunene har hatt et tett samarbeid over mange år, og har også felles IKT- og økonomifunksjoner. Det er ellers samarbeid om barnevern, PPT, kompetanseutvikling (RKK), krisesenter og renovasjon. Det er også noen bilaterale ordninger der Dønna og Leirfjord samarbeider (landbruk) og der Alstahaug og Leirfjord samarbeider (brannberedskap og kulturskole). Samhandlingsreformen utløser nå behov for ytterligere samarbeid. Grane og Hattfjelldal har også en del bilaterale samarbeid (IKT, brann, legevakt, bibliotek) i tillegg til en del samarbeid med Vefsn. Grane og Hattfjelldal deltar imidlertid i samarbeid gjennom Indre Helgeland regionråd.

Tabell 44 Antall formelle samarbeidsordninger pr kommune fordelt etter geografisk nivå. Etter NIVI (2010).

Kommune	Høyere nivå	Regionrådsnivå	Lavere nivå	Sum
Alstahaug	14	9	14	37
Leirfjord	10	9	10	29
Dønna	10	9	7	26
Herøy	11	9	10	30
Vefsn	13	4	5	22
Grane	15	5	8	28
Hattfjelldal	14	6	8	28

Tabell 45 Oversikt over viktige interkommunale samarbeidsområder.

Område	Samarbeidskommuner	Vertskommune
Barnevern	Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Dønna og Træna	Leirfjord
Brannberedskap	Alstahaug og Leirfjord	Alstahaug
Kulturskole	Alstahaug og Leirfjord	Leirfjord
Økonomi og regnskap	HALD-kommunene	Alstahaug
Skatteoppkrever	HALD-kommunene	Alstahaug
IKT	HALD-kommunene	Alstahaug
Revisjon	Ytre Helgeland: Alstahaug, Herøy, Dønna, Leirfjord, Rødøy, Lurøy og Træna	Alstahaug
Revisjon	Indre Helgeland: Grane, Hattfjelldal, Hemnes, Nesna, Rana og Vefsn	Vefsn

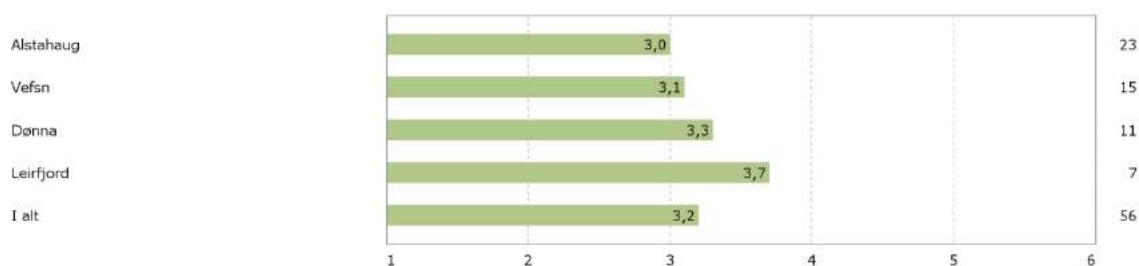
Landbruk	Dønna og Herøy	Dønna
NAV	Dønna og Herøy	Herøy
PPT	Ytre Helgeland: Alstahaug, Dønna, Herøy, Leirfjord, Lurøy, Træna og Nordland fylkeskommune	Alstahaug
PPT	Vefsn-regionen: Vefsn, Grane, Hattfjelldal, Nordland fylkeskommune	Vefsn
Sekretariatskontor for kontrollutvalg	Sør- og Ytre Helgeland	
Indre Helgeland kontrollutvalgssekreteriat	Grane, Hattfjelldal, Hemnes, Nesna, Rana og Vefsn	Vefsn
Helgeland regionråd	Alstahaug, Dønna, Herøy, Leirfjord, Rødøy, Træna og Vefsn.	Alstahaug
RKK Ytre Helgeland	Alstahaug, Dønna, Herøy, Leirfjord, Lurøy og Træna	Alstahaug
RKK Vefsn	Vefsn, Grane og Hattfjelldal	Vefsn
Mosjøen krisesenter	Vefsn, Grane, Hattfjelldal, Leirfjord, Alstahaug, Dønna og Herøy	Vefsn
Søndre Helgeland Miljøverk IKS	Vefsn, Grane, Hattfjelldal, Leirfjord, Alstahaug, Herøy, Dønna, Vevelstad, Sømna, Brønnøy og Vega	Vefsn
IKT-samarbeid	Grane og Hattfjelldal	
Brannvern	Grane og Hattfjelldal	
Felles brannsjef	Grane og Vefsn	Vefsn
Legevakt	Grane og Hattfjelldal	
Felles biblioteksjef	Grane og Hattfjelldal	

Det vil alltid være behov for interkommunalt samarbeid uavhengig av kommunestruktur, men med økende omfang av interkommunalt samarbeid – og etter hvert som dette også i økende grad berører kommunale kjerneoppgaver, vil dette slå negativt ut for mulighetene for demokratisk styring og kontroll. Det vil gå en grense for hvor omfattende det interkommunale samarbeidet kan

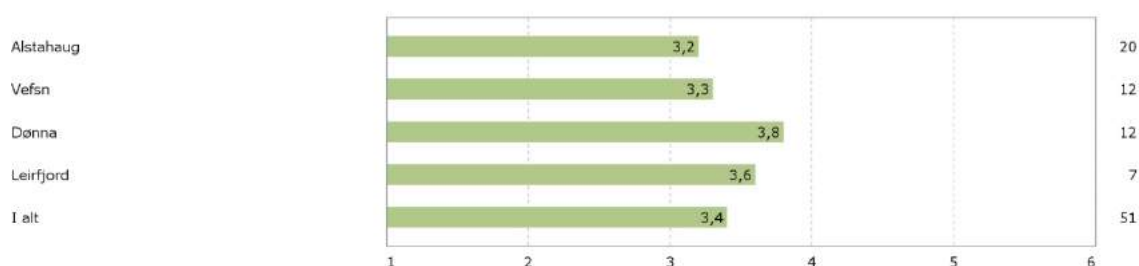
være før samarbeidsulempene blir større enn fordelene. Hvordan disse utfordringene oppleves lokalt, er nærmere berørt i forbindelse med spørreundersøkelsen og intervjuene i kommune.

6.3.2 Synspunkter på det interkommunale samarbeidet

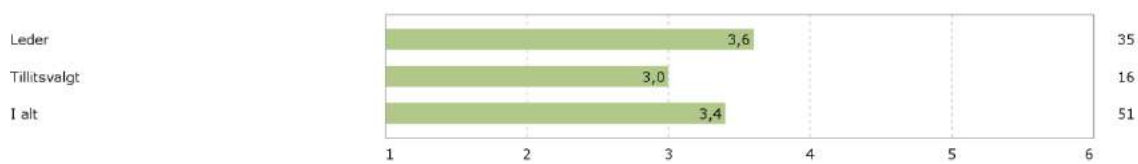
Kommunene har i dag et relativt omfattende interkommunalt samarbeid. Med dagens kommunestruktur er det klart at det er nødvendig med ytterlige utvidelser det interkommunale å samarbeide dersom framtidig oppgaver og utfordringer skal kunne håndteres på en forsvarlig måte. I forbindelse med spørreundersøkelsen ble respondentene stilt overfor en del påstander om interkommunalt samarbeid (jf. Figur 36-Figur 40). Det er svakt større uenighet enn enighet i påstanden om at «*interkommunalt samarbeid er langt å foretrekke framfor en kommunesammenslåing*». Meningene synes å være noe mer delte i forhold til hvorvidt samarbeidsulempene begynner å bli større enn ulempene (jf. Figur 37). Her er det Dønna som i størst grad føler at denne grensen er passert. I forhold til dette spørsmålet synes det også å være forskjeller i svarene mellom tillitsvalgte og ledere (jf. Figur 38). På ledelsesnivå er det flere som mener at samarbeidsulempene er større enn fordelene sammenlignet med de tillitsvalgte. Det er ikke unaturlig at styringsutfordringene knyttet til interkommunalt samarbeid er mer merkbare blant ledere enn blant tillitsvalgte. Samlet sett uttrykkes det relativt stor enighet i alle kommunene i at det går en grense for hvor omfattende det interkommunale samarbeid kan være før en kommunesammenslåing blir mer fordelaktig (jf. Figur 39 og Figur 40). Også her er det større enighet i dette spørsmålet blant ledere enn blant tillitsvalgte.



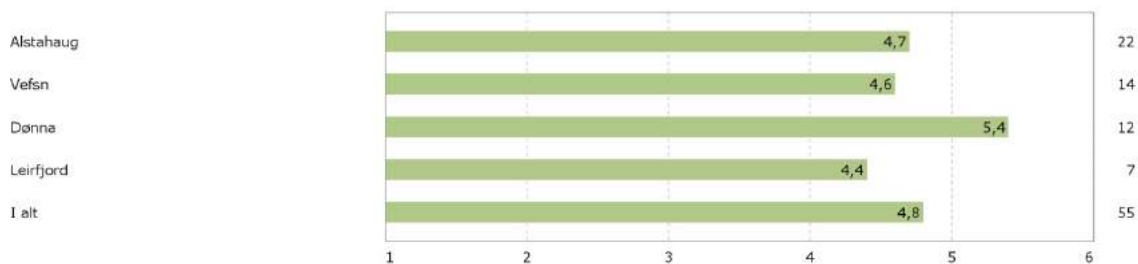
Figur 36 Økt interkommunalt samarbeid er langt å foretrekke framfor en kommunesammenslåing. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. Gjennomsnitt.



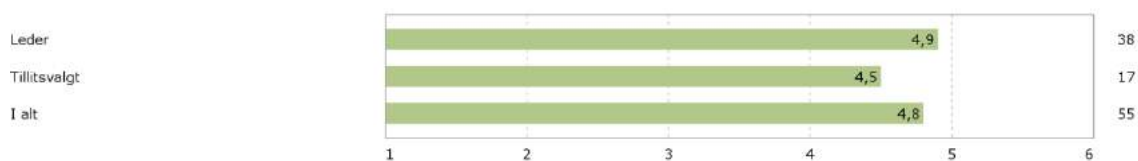
Figur 37 Det interkommunale samarbeidet er så omfattende at samarbeidsulempene begynner å bli større enn fordelene. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. Gjennomsnitt.



Figur 38 Det interkommunale samarbeidet er så omfattende at samarbeidsulempene begynner å bli større enn fordelene. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. Gjennomsnitt.



Figur 39 Det går en grense for hvor omfattende det interkommunale samarbeid kan være før en kommunesammenslåing blir mer fordelaktig. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. Gjennomsnitt.



Figur 40 Det går en grense for hvor omfattende det interkommunale samarbeid kan være før en kommunesammenslåing blir mer fordelaktig. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. Gjennomsnitt.

Tilbakemeldingene gjennom intervjuene er at de interkommunale samarbeidene jevnt over fungerer bra. Gode samarbeid som trekkes fram omfatter renovasjon og regionale kompetansesentra knyttet til de fire byene på Helgeland. Renovasjonssamarbeidet fungerer bra, og uten samarbeid ville løsningene blitt vesentlig dyrere. Dette samarbeidet omfatter ni kommuner, og det vil sannsynligvis være behov for å videreføre dette samarbeidet i en eller annen form også med kommunesammenslåing. Interkommunalt samarbeid bidrar til å styrke tjenestene samtidig som kommunene slipper å konkurrere om de samme fagfolkene.

Alstahaug er med i samarbeid på mange på mange områder. Det vises i den forbindelse til at årsaken til at det er omfattende interkommunalt samarbeid i Nordland, er at fylke har 44 kommuner og få innbyggere. For å opprettholde fagmiljøer og tilstrekkelig kvalitet på tjenestene, er samarbeid en nødvendighet. Ellers er tilbakemeldingene fra Alstahaug er at det interkommunale samarbeidet blir uoversiktlig etter hvert. Man opplever også at det er de minste kommunene som har hatt mest å tjene økonomisk på å samarbeide. Man har fordelt utgiftene per innbygger, noe som bidrar til at Alstahaug må ta en stor del av kaka, samtidig som de minste kommunene blir ekstra kompensert for i det hele tatt å klare å opprettholde et tjenestetilbud. I den forbindelse har det vært diskusjoner om en ordning der alle betaler inn et likt beløp for å delta i samarbeidet, og at utgiftene ut over det fordeles på innbyggertall. Det understrekes også at kommunene mer og mer får preg av å være en felles bo- og arbeidsmarkedsregion, og at f.eks. ressurskrevende bruker trekker inn til regionsenteret. Slik sett hadde vært bedre om kommunene hadde vært en større helhet. Sett fra Alstahaug sin side er det stort sett bare skolesektoren som ikke er berørt av samarbeid.

Det samarbeides bl.a. om samhandlingsreformen, legevakt, PPT, RKK, barnevern, landbruk, renovasjon, kulturskole, brannvesen, økonomi, strategisk næringsplan og overordna på samferdsel. HALD-kommunen er også i ferd med å få felles lensmann. Flere opplever at omfanget av samarbeid bidrar til fragmentering og økte styringsutfordringer. Det er i den forbindelse også et problem at samarbeidsgrensene ikke er entydige. Ulike kommuner er med på ulike typer samarbeid. Dette bidrar til at samarbeidene blir mer uoversiktlige samtidig som styringsutfordringene forsterkes.

Leirfjord er i det store og hele med i de samme samarbeidene som Alstahaug og de øvrige HALD-kommunene. I Leirfjord er også erfaringene at det i praksis er svak demokratisk styring og kontroll av de interkommunale samarbeidene, og at de er vanskelig å reversere når man først har gått inn. Det vises til at det også er mange samarbeid i form av fagnettverk på ulike områder som ikke formaliserte, f.eks. mellom skolesjefer og helse- og sosialsjefer. Ellers blir det også understreket at interkommunalt samarbeid fungerer kun der man klarer å bygge på konsensus: «*Vi klarer å samarbeide om solskinnshistoriene*». Det er vanskelig å samarbeide på områder av stor politisk betydning.

I **Dønna**, er også tilbakemeldingene at interkommunalt samarbeid fungerer bra til en viss grad. I og med at folketallet og inntektene går ned, er interkommunalt samarbeid en forutsetning for å levere gode tjenester. Ellers merker Dønna, som er den minste kommunen, at det interkommunale samarbeidet bidrar til utarming av den kommunale organisasjonen. Det blir stadig færre personer igjen i organisasjonen etter hvert som oppgaver og funksjoner overtas av andre. Man sitter da igjen med et lite og sårbart miljø, og man føler at man begynner å passere en smerteterskel for hvor små man kan være. Man registrerer også at kostandene knyttet til de interkommunale samarbeidene øker uten at man får gjort noe særlig med det. Dønna har også noen bilaterale samarbeid med Herøy. Her er Dønna vertskommune for landbruk, mens Herøy er vertskommune for NAV. I tillegg til det økonomiske samarbeidet med de andre HALD-kommunene, vurderer også Dønna å overlate lønnskjøringene til Alstahaug, fordi man også er for sårbare på dette området i dag.

I **Vefsn**, som er den største kommunen, blir det også gitt uttrykk for at økte krav til kommunene skaper nye utfordringer. Den nye plan- og bygningsloven stiller f.eks. store krav til kompetanse, noe som er utfordrende også for Vefsn. Vefsn deltar ellers i en utredning av interkommunalt barnevern sammen med Rana, Nesna, Lurøy, Hattfjelldal, Hemnes og Grane. Det viktigste formålet med et slikt samarbeid er at man trenger større og sterkere fagmiljø, noe som naturligvis i størst grad gjelder de minste kommunene. Det arbeides nå også med å utvikle samarbeid knyttet til felles havneadministrasjon (Helgeland havn), hvor bl.a. Vefsn og Alstahaug deltar. Det er nå også aktuelt å samarbeide med Grane og Hattfjelldal om felles akuttmedisinsk senter. Her er samarbeidet tettere med Grane enn med Hattfjelldal. Vefsn er videre en kommune som samarbeider en del på tvers av regionrådgrensene. Vefsn er med i Helgeland regionråd, og er i ferd med å utarbeide felles næringsplan sammen med de øvrige kommunene i dette rådet. Grane og Hattfjelldal er med i Indre Helgeland regionråd, samtidig som Mosjøen er det naturlige regionsenteret for Grane og Hattfjelldal. I Hattfjelldal er det imidlertid en del som føler større tilknytning til Mo i Rana.

Mellom Vefsn og Grane er det også et samarbeidsprosjekt for å styrke plan og utviklingskompetansen. Dette er et prosjekt som staten støtter økonomisk, og hvor Vefsn fungerer som mentor.

Fra **Grane** blir det pekt på at det også kunne vært aktuelt å se litt mer regionalt på næringsutviklingsarbeidet. Grane har skilt ut et eget næringsutviklingsselskap med to ansatte. Vefsn har Mosjøen og omegn næringsutvikling (MON). Det tekkes fram som en utfordring at alle konkurrerer med hverandre, men fra Grane blir det understreket alt som gavner Grane også gavner Vefsn og motsatt fordi kommunene utgjør et felles bo- og arbeidsmarked. Fra Grane er det ønske om at

Vefsn også er tydeligere på dette, og at man kan ha gjensidig nytte av hverandre. Vefsn som regionsenter vil ha nytte av et levende omland. I Grane oppleves økende behov for interkommunalt samarbeid som uheldig for kommunen, fordi arbeidsplasser stadig vekk blir flyttet ut fra kommunen, samtidig med at opprettholdelse av folketallet er en stor utfordring.

Ellers har Grane i dag felles brannsjef med Vefsn. Fra neste år vurderes det også som aktuelt å leie inn feiertjenestene. Det har også vært snakk om å leie inn juridisk kompetanse.

6.3.3 Samlet vurdering

Det interkommunale samarbeidet må karakteriseres som omfattende og behovet er økende. HALD-kommunene utgjør en tydelig samarbeidsregion, men samarbeidsstrukturene er sprikende. Vefsn samarbeider både mot HALD-kommunene og Grane og Hattfjelldal. Alle ser det interkommunale samarbeidet som viktig for å yte gode tjenester til innbyggerne, men omfanget og styringsmulighetene blir sett på som en utfordring. Alle er i stor grad enig om at det er en grense for hvor langt det er hensiktsmessig å gå før samarbeidsulempene blir større enn fordelene. Flere er tydelig på at denne grensen er i ferd med å bli overskredet. Samlet synes det å være større motivasjon for kommunesammenslåing enn økt satsing på interkommunalt samarbeid.

6.4 Demokrati

6.4.1 Overordna perspektiver

Et godt lokaldemokrati er i første rekke avhengig av at de folkevalgte kommunestyre-representantene har ansvar, myndighet, kunnskap, eierskap og handlingsrom i de spørsmålene som sterkest virker inn på den samfunnsmessige utviklingen i kommunen. En styrking av de folkevalgte sin rolle vil styrke demokratiet. Samtidig kan folkestyret vitaliseres gjennom god kontakt og nærhet til innbyggerne, og at innbyggerne identifiserer seg med kommunen og engasjerer seg i lokalpolitisk arbeid.

Ut fra forskning knyttet til kommunestruktur og kommunestørrelse (f.eks. Bukve 2002), er det vanskelig å vise enkle og entydige sammenhenger mellom kommunestruktur og demokrati. På den ene siden blir det hevdet at små kommuner gir større muligheter for deltagelse i folkevalgte verv og utvikling av politisk engasjement. På den andre siden kan ulike former for deltagelse som *ikke* er koblet opp mot politiske valg og formell politisk representasjon, ha større utbredelse i større kommuner. Politisk engasjement har også sammenheng med hva slags politisk handlingsrom som er tilgjengelig og hvilke muligheter man har til å påvirke samfunnsutviklingen. Undersøkelser viser at større kommuner har størst egenfinansiering og større muligheter til å finansiere tiltak som strekker seg lenger enn kommunens kjerneoppgaver. Større kommuner har også større og sterkere fagmiljøer som gjør at disse kommunene får større slagkraft i en regionalpolitisk kontekst. Grefsrud og Hagen (2003) konkluderer med at på noen av demokratikriteriene kommer små kommuner bedre ut enn større kommuner, mens større kommuner kommer bedre ut på andre.

Videre blir det understreket at det uansett er små forskjeller mellom store og små kommuner. Fra nyere utredninger i små kommuner, ser vi også at det politisk sett er utfordringer i forhold til in-

habilitet, og at lite politisk handlingsrom gjør det vanskelig å rekruttere folk inn i kommune-politikken (Brandtzæg et al. 2010).

Videre er det naturlig å anta at bedre samsvar mellomkommunegrenser og bo- og arbeidsmarkeds-regioner kan gi ”bedre” lokaldemokrati. Økt mobilitet har ført til at flere benytter seg av ulike tilbud i nabokommunene. Det kan være hyggelig å være gratispassasjer, men gratispassasjerer får ikke muligheter til å være med å påvirke tilbudet som man bruker i nabokommunen.

Ved sammenslåingen av Våle og Ramnes til Re kommune, ble det gjennomført en undersøkelse forut for sammenslåingen (Brandtzæg 2001) og en etterundersøkelse (Agenda 2006) for bl.a. å kartlegge endringer knyttet til innbyggerne sine oppfatninger av det kommunale tjenestetilbudet, forvaltningen og deltagelse i politisk arbeid. Ut fra en nærmere diskusjon av disse resultatene (Brandtzæg 2009), er det mye som tyder på sammenslåingen hadde liten effekt på mange av demokrativariablene. I forbindelse med evaluering av fire av de siste frivillige kommunesammenslåingene (Brandtzæg *ibid.*), ble det registrert noe mindre tilbøyelighet til å ta på seg politiske verv. Samtidig blir det gjennom denne evalueringen vist at handlingsrommet i forhold til politiske prioriteringer økte, og at mulighetene til å kunne ta mer helhetlige grep i forhold til fremtidige utfordringer ble styrket. Undersøkelsene viste også at tidligere bygdelister ble borte i sammenslåingene – noe som indikerer at forutsetningene for en mer helhetlig kommunepolitikk er til stede. Bodø og Vindafjord etablerte lokalutvalg/grendeutvalg med fokus på å fremme bygdeinteressene, noe som synes å ha vært vellykket. I Danmark har man også merket noen endringer i folks oppfattelse av lokaldemokratiet. Nyere undersøkelser peker på at kommunepolitikere i sammenslåtte kommuner oppfattes som mindre lydhøre enn før reformen, og at innbyggernes forståelse for kommunepolitikk er blitt dårligere (Hansen & Hjelm 2014). Her har man også jobbet med å styrke demokratiet gjennom etablering av ulike opplegg for innbyggermedvirkning, som også gir innbyggerne muligheter for medvirkning og innflytelse også mellom valgperiodene.

6.4.2 Status i kommunene

Tabell 46 gir oversikt over den politiske sammensetningen i kommunene i inneværende periode. Vi ser at antall kommunestyrerepresentanter varierer fra 17 i Dønna, Grane og Hattfjelldal til 35 i Vefsn. Når det gjelder den politiske sammensetningen, er det seks kommuner som har ordfører fra Arbeiderpartiet. Leirfjord har ordfører fra Senterpartiet.

Totalt sett har kommunene 151 kommunestyrerepresentanter i dag. Ved en eller flere kommunesammenslåinger er det klart at antallet kommunestyrerepresentanter vil bli redusert, noe som vil innebære lavere politisk representasjon per innbygger. I henhold til kommunelovens §7 skal kommunestyrets medlemstall skal være et ulike tall, som fastsettes slik for kommuner med:

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

Tabell 46 Politisk sammensetning i kommunestyrene 2011-2015. Kilde: kommunenes nettsider.

Kommune	Ordfører	Politisk sammensetning kommunestyret								
		Totalt	Ap	Frp	H	Krf	Sp	Sv	V	Andre
Alstahaug	Ap	27	9	4	6	0	3	0	3	2
Dønna	Ap	17	6	2	2	0	2	3	0	2
Herøy	AP	19	11	3						5*
Leirfjord	Sp	19	7	3	0	0	6	2	0	1
Grane	Ap	17	9	2	0	0	6	0	0	0
Hattfjelldal	Ap	17	7	0	0	0	8	2	0	0
Vefsn	Ap	35	15	6	4	1	3	1	2	3
Sum		151	64	20	12	1	28	8	5	13

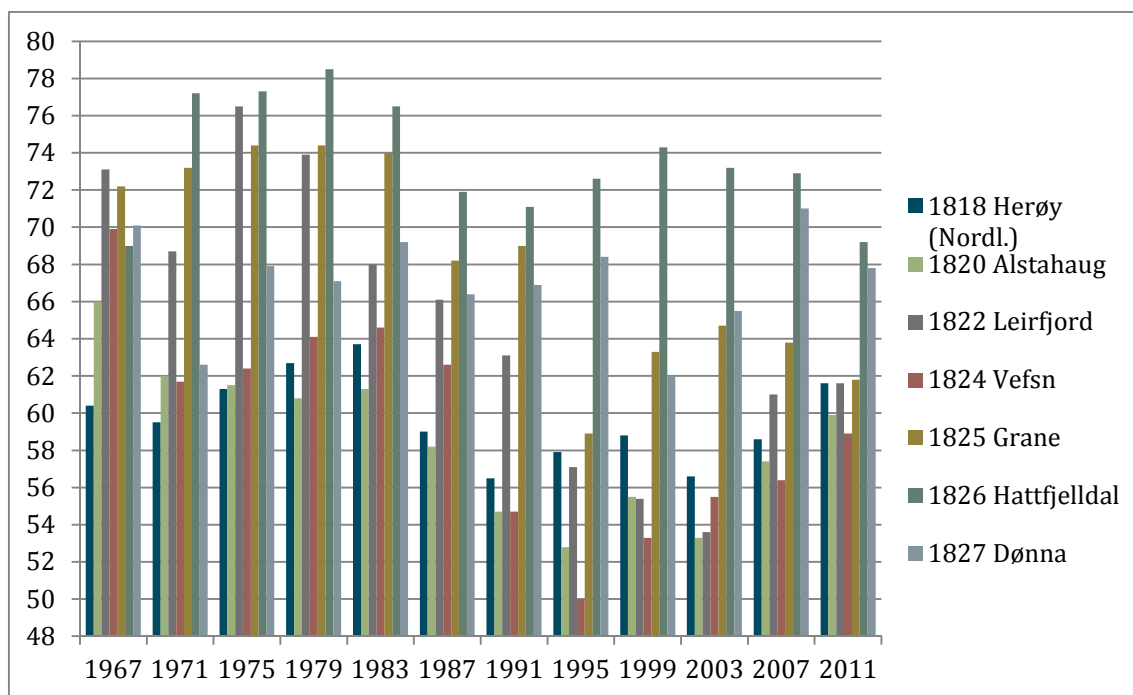
* Fellesliste for Høyre, Venstre og Senterpartiet

I henhold til de aktuelle sammenslåingsalternativene som ligger til grunn for denne utredningen, vil de ulike alternativene få følgende innbyggertall:

- 1) Alle, det vil si Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Vefsn, Grane, Hattfjelldal, Dønna (28 877 innbyggere)
- 2) HALD + Vefsn, det vil si Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Vefsn, Dønna (26 098 innbyggere)
- 3) HALD, det vil si Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Dønna (12 695 innbyggere)
- 4) Vefsn + Grane + Hattfjelldal (16 128 innbyggere)

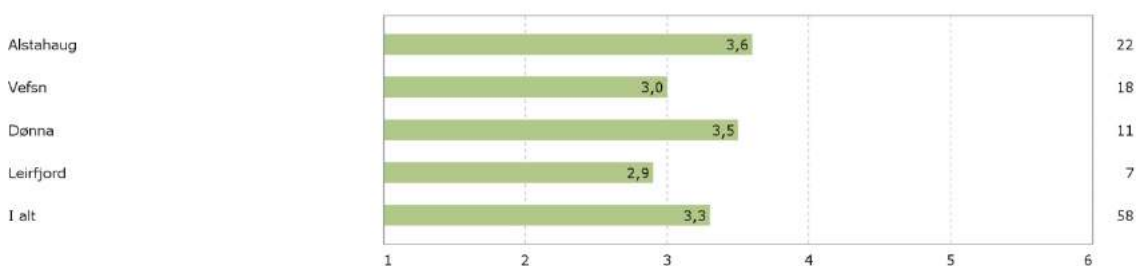
Dersom man ved de ulike sammenslåingsalternativene legger seg på et minimumsantall i kommunestyrene, vil det for alle alternativene være et krav om minimum 27 representanter i kommunestyrene. Dette gjelder også for alternativ 1, som er det største alternativet med ca. 29 000 innbyggere. Vi ser at flere av kommunene i dag har et antall medlemmer i kommunestyrene som ligger betydelig over minimumskravet, og det vil nok også være tilfellet ved en kommunesammenslåing, slik at man sikrer tilstrekkelig representasjon fra de ulike kommunene. Til sammenligning har Rana kommune, med omtrent 26 000 innbyggere, 37 representanter i kommunestyret. Videre har Bodø med sine 50 000 innbyggere 39 representanter i bystyret.

Dersom vi ser på valgdeltakelse, er det de mindre kommunene som Hattfjelldal, Dønna og til dels Grane som hatt høyest valgdeltakelse ved kommunevalg. Det er interessant å merke seg at valgdeltakelsen i disse kommunene har hatt en nedadgående trend ved de siste valgene, mens valgdeltakelsen i de øvrige kommunene har økt. Dette har ført til at forskjellene i valgdeltakelse har blitt mindre. Med unntak av de største kommunene, er det på landsbasis en negativ sammenheng mellom valgdeltakelse og kommunestørrelse ved kommunevalg. Nyere undersøkelser tyder på at det i liten grad er kommunestørrelsen i seg selv som forklarer disse forskjellene, men andre faktorer som f.eks. økonomi og arbeidsledighet (Christensen et al. 2013). I Danmark, hvor kommunesammenslåingene ble foretatt i 2007, var valgdeltakelsen ved kommunevalget på 65,8 prosent i 2009 og 71,9 i 2013. Til sammenligning lå den på 69,5 prosent i 2005. Som tidligere nevnt, er det således vanskelig å finne noen entydige sammenhenger mellom kommestruktur og valgdeltakelse.

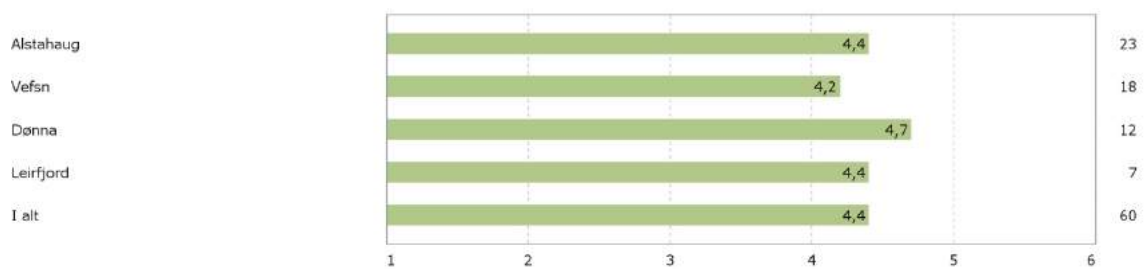


Figur 41 Valgdeltakelse ved kommunevalg fra 1967-2011.

Gjennom spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om hvilke effekter en kommunesammenslåing kan ha i forhold til målsetninger om å øke interessen for lokalpolitisk arbeid (jf. Figur 42). Det er få som mener at en kommunesammenslåing kan ha positive effekter i så måte, men inntrykket tyder heller ikke på en sammenslåing vil ha negative effekter. Det er Alstahaug og Dønna som er mest positive i sine vurderinger. I alle kommunene gir de gjennomsnittlige vurderingene klart uttrykk for at en kommunesammenslåing vil ha positive effekter i forhold til få økt innflytelse på regionale og nasjonale saker.



Figur 42 Vurdering av effekter av sammenslåing av kommuner på Helgeland i forhold til følgende mål: Øke interessen for lokalpolitisk arbeid. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.



Figur 43 Vurdering av effekter av sammenslåing av kommuner på Helgeland i forhold til følgende mål: Få økt innflytelse på regionale og nasjonale saker. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.

Tilbakemeldingene gjennom intervjuene bidrar til å underbygge de resultatene som spørreundersøkelsen viser. Fra **Alstahaug** blir det bl.a. gitt uttrykk for at det kunne vært en fordel å løfte politikken til å dreie seg om mer fundamentale og strategiske spørsmål. Det er mange små saker av praktisk karakter som administrasjonen kunne tatt seg av med utgangspunkt i overordna politiske føringer.

Samtidig er det enkelte som mener at det for en kommunestyrerepresentant kan være krevende å skulle håndtere store og tunge saker, og at det i en travel hverdag kan det vanskelig å få satt av nok tid til å drive politikk. En større kommune kan gi større muligheter for frikjøp, noe som kan gi bedre tid og anledning til å utøve politikk – «*Det holder ikke å bare se igjennom sakspapirer og stille på møter*». Dette kan også gjøre rekrutteringen til politisk arbeid lettere, og det vises til at Vefsn, i motsetning til Alstahaug, har et visst frikjøp for gruppelederne.

Ellers er det tilbakemeldinger fra Alstahaug om at den politiske påvirkningskraften føles som liten, og at mange av de politiske oppgavene ikke er «gledesoppaver». Det økonomiske handlingsrommet, ut over det å oppfylle lovpålagte oppgaver, oppleves som lite.

I **Leirfjord** er det også tilbakemeldinger på at rekruttering til politisk arbeid kan være en utfordring. I den forbindelse blir det også nevnt at en kommunesammenslåing kan bidra til sterkere lokallagstyre i partiene og flere medlemmer, noe som videre kan bidra til økt inspirasjon. Samtidig blir det vist til at en større kommune kan gjøre det lettere å trekke med folk med spesiell kompetanse inn i politikken, og at dette kan være viktig for den framtidige utvikling av distriktskommuner. I dette ligger det også at kommunepolitikere har tid til å utøve politisk arbeid.

I **Dønna** vises det også til at rekruttering til politisk arbeid krever et politisk miljø av en viss størrelse og at det er møter og andre politiske aktiviteter, noe som forutsetter et visst befolkningsgrunnlag. Noen politisk partier har små og sårbare miljø. I Arbeiderpartiet, som er det største partiet, meldes det om god rekruttering, og Arbeiderpartiet på Dønna har forholdsmessig den største medlemsmassen i Nordland.

I forhold til en eventuell sammenslåing er det på Dønna også enkelte som frykter lavere påvirkningskraft i en større kommune, samtidig som det er problematisk at man blir små med tanke på å håndtere framtidige oppgaver og utfordringer. Det er ikke særlig frykt for sentralisering forutsatt at man får bedre kommunikasjoner. Det er en klar holdning at dersom kommunikasjonene blir bedre, vil både Dønna og Herøy bli attraktive bo-områder, og en sammenslåing kan slik sett gi større muligheter og armslag i forhold til en helhetlig utvikling av bo- og arbeidsmarkedsregionen. Det påpekes som viktig å komme seg fram og tilbake til regionsenteret når innbyggerne har behov for det. Slik er det ikke i dag. Ved en eventuell sammenslåing blir det også sett som viktig at poli-

tikerne i Alstahaug ikke har en holdning om at Alstahaug skal bli større, men at man eventuelt blir store sammen.

Fra Vefsn er også tilbakemeldingene at man opplever å ha et klarere skille mellom politikk og administrasjon sammenlignet med en del nabokommuner. Vefsn er den kommunen med bredest partipolitisk representasjon i kommunestyret, men samtidig er det her også tilbakemeldinger om at det ikke alltid er like lett å trekke folk med i politikken. Ved en eventuell kommunesammenslåing er det enkelte som ser for seg enda større behov for profesjonalisering, samtidig som det blir sett som utfordrende å sikre politisk representasjon for de ulike delene av en sammenslått kommune. Det er i dag lite politisk samarbeid på tvers av kommunegrensene, med unntak av ordførernivået.

I Grane er tilbakemeldingene at statusen ved å sitte i kommunestyret er bra, men at det ikke er noe lukrativt økonomisk. Det er lave møtegodtgjørelser, og møtene foregår på kveldstid. Man har merket utfordringer med å folk med i politikken når den kommunale økonomien er svak. Det er ikke så attraktivt å sitte i kommunestyret når man stort sett må lete etter steder å kutte i driften. Ellers blir det sett som en fordel at kommunen er liten og oversiktlig, men ulempen er at kommunen ikke har tilstrekkelig ressurser til å jobbe mot regionale og sentrale myndigheter.

Det er godt samarbeid på tvers av partigrensene i kommunen, og det har vært tradisjon for å utarbeide felles budsjettforslag gjennom formannskapet. Kommunen har nå, etter inspirasjon fra Vefsn, innført et nytt opplegg hvor det brukes tid på utarbeidelse av langtidsbudsjett. Målet er å være ferdig med langtidsbudsjett og investeringsbudsjett i juni, og utarbeide årsbudsjett i september. Fra Grane bekreftes det også at det er lite partipolitisk samarbeid på tvers av dagens kommunegrenser.

I forhold til en sammenslåing ser man for seg det vil være få representanter fra Grane i en eventuell ny kommune, noe som oppleves som uheldig i forhold til demokratiet. Det er frykt for at påvirkningskraften blir mindre og at sentraliseringen øker. Ellers vises det til at både Grane, Vefsn og Hattfjelldal er tradisjonelle Arbeiderpartikommuner, og at kommunene har mange av de samme strukturene politisk.

6.4.3 Samlet vurdering

En sammenslåing vil bidra til lavere politisk representasjon per innbygger, men man vil kunne få bredere partipolitisk representasjon. Erfaringene tilsier at det kan være vanskelig å si noe eksakt om effekter på valgdeltakelsen som følge av en kommunesammenslåing. Lavere politisk representasjon kan imidlertid utløse behov for å ta i bruk andre former for innbyggermedvirkning i tillegg til den tradisjonelle representative kanalen. Dette kan også være en styrke for lokaldemokratiet.

Spørreundersøkelsen viser at det ikke er noen stor tro på at en sammenslåing vil bidra til økt interesse for politisk arbeid, men det er heller ikke stor tro på at den vil bli svekket. En sammenslåing vil medføre at det samlet sett blir færre kommunepolitikere, men samtidig kan en sammenslåing gi økt handlingsrom, bedre muligheter for frikjøp og gjøre det mer interessant å engasjere seg i politisk arbeid. Flere av kommunene peker på at det kan være rekrutteringsutfordringer med tanke på få folk til å engasjere seg i partipolitikken i dag.

Det er et flertall i alle kommuner som mener at en sammenslåing vil gi økt innflytelse på regionale og nasjonale saker. Intervjuene gir også inntrykk av at en større kommune kan gi et tydeligere skille mellom politikk og administrasjon, og hvor grunnleggende og mer strategiske politiske spørsmål blir satt på dagsorden.

6.5 Samfunnsutvikling

6.5.1 Overordna perspektiver

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

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

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

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

Som vi har sett innledningsvis, har Helgeland utfordringer knyttet til befolknings- og næringsutvikling. Ringholm et al. (2012) har sett nærmere på utfordringer som kommunesektoren står overfor. I tiden framover forventes en nedgang i befolkningen i yrkesaktiv alder, samtidig som andelen eldre vil øke. Det vil igjen føre til økt behov for arbeidskraft, og gjerne også kompetanse, innenfor helse- og omsorgsykker. Ulike sektorer vil ha behov for kvalifisert arbeidskraft, noe innebærer at konkurransen om arbeidskraften vil øke. Hvorvidt man lykkes vil være avhengig av hvor godt man kommer ut i konkurranse med andre deler av landet.

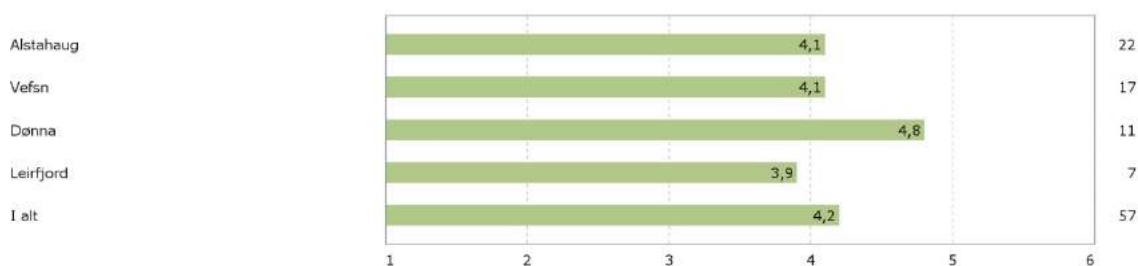
Ringholm (ibid) viser i den forbindelse til at arbeidstakere med høy utdanning gjerne krever mer av sin arbeidsplass enn de som har lav utdanning, og at frihet og muligheter til faglig utvikling er viktig for den høyt utdannede delen av befolkningen. Det er også viktig å være klar over at behovet for tilgang på kompetent arbeidskraft er av de viktigste drivkreftene bak den sentralisering som vi opplever i dag. I den nye kunnskapsøkonomien har de større byene i Norge en viktig funksjon som lokalisering for både offentlige og private tjenesteytende virksomheter, og byene blir bosted for spesialisert arbeidskraft. I følge Farsund & Leknes (2010) er det nettopp denne sammenklumpingen, eller agglomerasjonen, av ulike spesialiserte virksomheter i byregioner som kjennetegner kunnskapsøkonomien. Internasjonal litteratur fremhever også etablering av kompetansekluster og tilgang på arbeidskraft, nettverk og intellektuell kapital som sentrale drivkrefter for

næringsutvikling og byvekst (Damvad 2013). Farsund & Leknes (2010) viser til at både kunnskapsvirksomheter og -personer har en annen form for mobilitet enn fysiske produksjonsanlegg og naturressurser, og lokalisering av slike næringsressurser følger en annen beslutningslogikk.

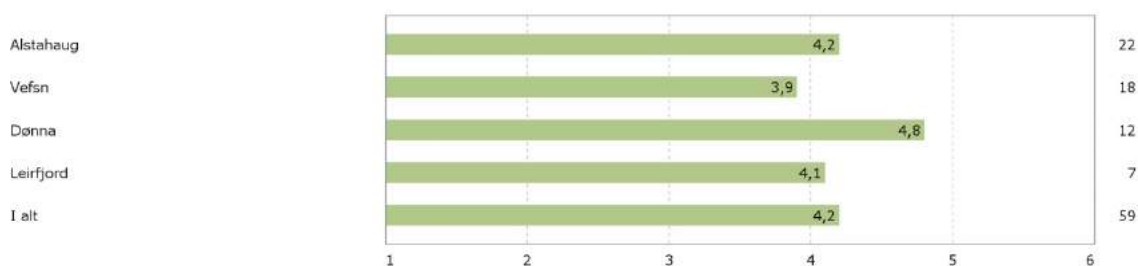
Mulighetene for faglig utvikling betyr trolig like mye for ansatte i offentlig som i privat virksomhet. Det er flere utredninger som bekrefter dette.

6.5.2 Holdninger i kommunene

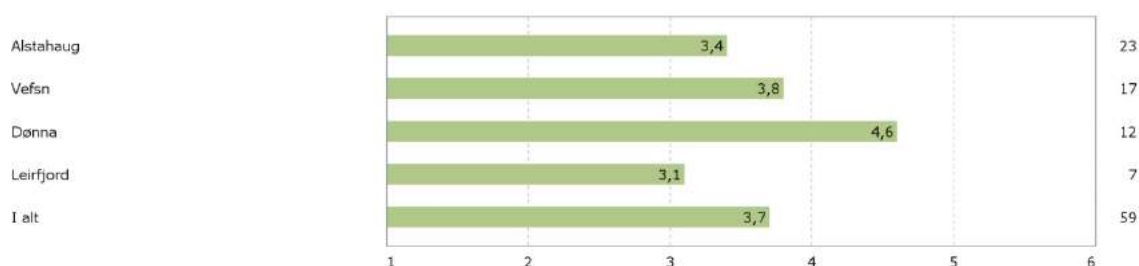
I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om hvilke effekter en sammenslåing av kommuner på Helgeland kan ha i forhold til en del sentrale mål for samfunnsutviklingen (jf. Figur 44-Figur 48). De gjennomsnittlige vurderingene i alle kommunene tyder på at et klart flertall mener at en sammenslåing av kommuner på Helgeland vil ha positive effekter med tanke på å sikre bedre muligheter for helhetlig og langsiktig planlegging (jf. Figur 44). Vurderingene er omtrent identiske i forhold til målsetningen om å styrke arbeidet med samfunns- og næringsutvikling (jf. Figur 45). Menningene er mer delte i forhold til hvorvidt en sammenslåing kan bidra til å øke det økonomiske handlingsrommet for politiske prioriteringer, men de gjennomsnittlige vurderingene havner samlet sett også her på den positive siden av skalaen (jf. Figur 46).



Figur 44 Vurdering av effekter av sammenslåing av kommuner på Helgeland i forhold til følgende mål: Sikre bedre muligheter for helhetlig og langsiktig planlegging. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.

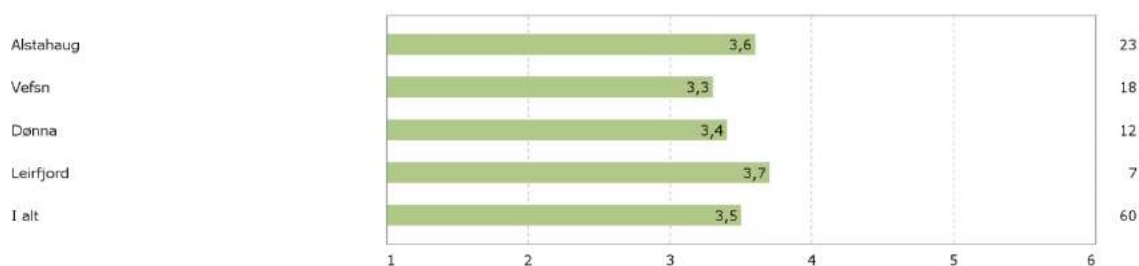


Figur 45 Vurdering av effekter av sammenslåing av kommuner på Helgeland i forhold til følgende mål: Styrke arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.

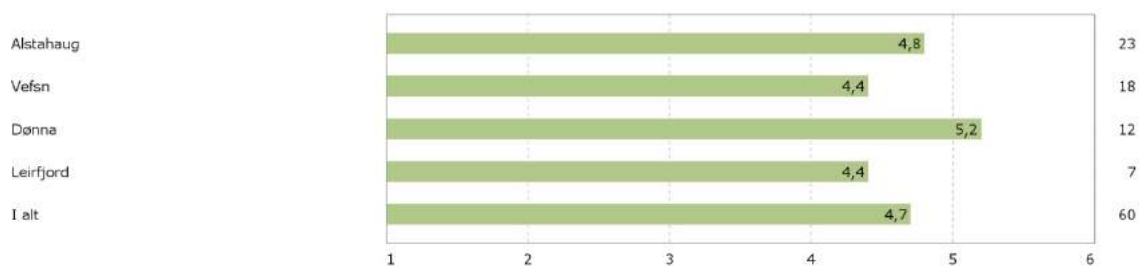


Figur 46 Vurdering av effekter av sammenslåing av kommuner på Helgeland i forhold til følgende mål: Øke det økonomiske handlingsrommet for politiske prioriteringer. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.

Tilbakemeldingene gjennom spørreundersøkelsen viser at det er minst tro på at en sammenslåing av kommuner kan bidra til å sikre livskraftige lokalsamfunn (jf. Figur 47). De gjennomsnittlige samlede vurderingene tyder på at det ikke forventes verken positive eller negative effekter. Årsakene til at det ikke forventes positive effekter i forhold til å sikre livskraftige lokalsamfunn, har nok høyst sannsynlig sammenheng med frykt for sentralisering og lavere politisk representasjon for ulike lokalsamfunn i den enkelte kommune. Det klart størst tro på at den sammenslåing kan gi positive effekter med tanke på bli mer robust i forhold til å kunne møte framtidige utfordringer, nye oppgaver og økte krav til kommunene (jf. Figur 48).



Figur 47 Vurdering av effekter av sammenslåing av kommuner på Helgeland i forhold til følgende mål: Sikre livskraftige lokalsamfunn. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.



Figur 48 Vurdering av effekter av sammenslåing av kommuner på Helgeland i forhold til følgende mål: Bli mer robust i forhold til å kunne møte framtidige utfordringer, nye oppgaver og økte krav til kommunene. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.

Som vist i kapittel 4.2, har **Alstahaug** hatt vekst i næringslivet de senere årene, og næringsstrukturen er variert sammenlignet med en del av nabokommunene. Det har vært mye aktivitet i Sandnes-sjøen knyttet til etableringen av oljebasen, noe som også har ringvirkninger til de andre kommu-

nene. Gjennom intervjuene går det også fram at dette har hatt positive ringvirkninger for nabo-kommunene.

Det har vært en økning i folketallet, selv om denne ikke har vært stor. Dette har sammenheng med at arbeidsplasser har blitt lagt ned og ledig arbeidskraft at gått over i oljerelatert virksomhet. Bl.a. har et finsk brobyggerfirma med 70 arbeidsplasser blitt lagt ned, og det har blitt lagt ned et mot-takssted for enslige mindreårige asylsøkere som hadde 50 arbeidsplasser. Veksten har likevel ført til høye boligpriser i Sandnessjøen. Det etableres nå også en del nye firma som satser på leveran-ser til knyttet til oljevirksomheten. Videre er det planer om etablering av subsea-anlegg som skal vedlikeholde undervannsinstallasjoner i Nordsjøen. Oljevirksomheten gir også positive ringvirk-ninger for serveringssteder og reiselivsbedrifter. Det er også firmaer, spesielt fra Mo, men også fra Mosjøen som etablerer seg Sandnesjøen. Nye bedrifter og aktiviteter bidrar til ny kunnskap som kan brukes på nye områder, og tilbakemeldingene fra Alstahaug er at kommunen er i en positiv utvikling. Samtidig forsøker man å være bevisst på at man er sårbar i forhold til oljevirksomheten og at det er viktig å ha et helhetlig perspektiv på utviklingsarbeidet. En utfordring for kommunen er å legge til rette for utvikling av ny virksomhet, og det har vært gjort store inventeringer i for-hold til dette, bl.a. bygging av nytt kaianlegg.

I forhold til framtidig samfunnsutvikling er tilbakemeldingen gjennom intervjuene i Alstahaug at muligheter for mer helhetlig tenking i en større region kan øke mulighetene for lykkes med fram-tidig utviklingsarbeid. Man ser også at de regionene som er sterke sammen, og som har ett felles budskap, får ting til. Det blir også vist til at en kommunesammenslåing kan bidra til å frigi ressur-ser som gjør at man får muligheter til å gjøre ting man ellers ikke ville gjort, og at man kan bli bedre til å trekke til seg prosjekter og midler utenfra. Så lenge man er flere kommuner innen sam-me funksjonelle region, er det lett at det oppstår interessen motsetninger som kan være uheldig for alle kommunene, og det vises til at det kan være lett «å spille kommunene opp mot hverandre». Tilbakemeldingen er at man ser for seg at en sammenslåing vil gi en sterkere region og mer robust kommune, noe som også kan føre til bedre tjenester og bedre levekår for innbyggerne. Det blir ikke sett på som bærekraftig på sikt å ha så mange små kommuner i en og samme region.

I forhold til Dønna og Herøy blir det også i Alstahaug oppfattet som viktig å få på plass en fast-landsforbindelse til disse øyene. Man har nå blitt enig om å gjennomføre en konseptvalgutredning i forhold til en slik fastlandsforbindelse. Man antar at dette arbeidet vil ta et par år. Når den er ferdig, skal forbindelsen inn i en finansieringsplan og deretter inn i regional transportplan og na-sjonal transportplan. Det har blitt antydning at det er usannsynlig med finansieringsplan før 2020, og at forbindelsen ikke vil være på plass før 2025.

I forhold til samfunnsutviklingsarbeidet blir også muligheter for økt kompetanse i kommunen som følge av en sammenslåing sett som viktig, og at mer offentlig profesjonalitet vil komme alle til go-de. I Alstahaug har man merket at de store oljeselskapene har en helt annen forventning til hvordan saker skal håndteres enn det man er vant med. I samhandlingene med oljeselskapene stilles det andre krav til profesjonalitet og kompetanse enn det man har hatt behov for tidligere.

Ellers blir det også vist til at alle de fire kommunene i HALD har hver sin næringssjef. De er ikke samlokalisert, men de samarbeider tett og bidrar således til å utfylle hverandre. Disse dekker til sammen kompetanse på bl.a. både olje, landbruk og oppdrett.

Som vi har sett tidligere, trekkes økonomi fram som en av de viktigste utfordringene i forhold til framtidig samfunnsutviklingsarbeid, noe som også vil innebære utfordringer knyttet til å sikre go-de kvalitetsmessige tjenester for framtiden. Tjenesteproduksjon blir sett på som den viktigste opp-

gaven for kommunen. Her blir det også vurdert som en fordel å være større, mer fleksibel og dermed ha flere ressurser å spille på.

Når det gjelder **Leirfjord** er tilbakemeldingene herfra at man er ferdig med de store samferdselsdebattene. Helegandsbrua har bidratt til gode kommunikasjoner mellom Leirfjord og Alstahaug, og det tar ca. 17 minutter å kjøre fra kommunehuset i Leirfjord til kommunehuset i Alstahaug. Sandnessjøen er det naturlige senteret for innbyggerne i Leirfjord. Vekst i arbeidsplasser i Sandnessjøen og økte boligpriser, har bidratt til at Leirfjord har blitt mer attraktiv som bokommune, og kommunen har lav egendekning når det gjelder arbeidsplasser. Økningen i folketallet i Leirfjord de senere årene kan såldes tilskrives utviklingen i arbeidsmarkedet i Alstahaug.

Den største utfordringen i forhold til framtidig samfunnsutviklingsarbeid er også her å få økonomien inn i et bærekraftig spor. Kommunen har fortatt en del investeringer knyttet til helsesenter, idrettsanlegg og svømmeanlegg.

Leirfjord har hatt nedgang i befolkningen over tid, men det er har vært en oppadgående trend de senere årene. Til dels skyldes dette at kommunen tar imot flyktninger. Det er tendenser til en oppgang i tiden som kommer også, og det er økning i antall byggesøknader. Kommunen har en god lokalisering som bokommune i forhold til Sandnessjøen. Etter at Tøventunellen er på plass høsten 2014 vil lokaliseringen bli enda bedre. For store deler av kommunen blir da tilgjengeligheten bedre til arbeidsmarkedene både i Vefsn og Rana. Det vil da være mulig å pendle til store deler av Helgeland. Siden tunellen blir bompengebelastet, er det ikke sikkert det blir noe stort oppsving med det første. Erfaringene med Helglandsbrua var at pendlingen fikk et markert oppsving når bomstasjonen ble nedlagt.

For Leirfjord er det å utvikle seg som en god bokommune noe som trekkes fram som et mål og en mulighet. Man merker at tilreisende arbeidskraft er ute etter gode bokvaliteter og tilgjengelighet til kulturaktiviteter. Ellers blir det også pekt på at det for den kommunale organisasjonen vil være en utfordring å trekke til seg gode fagfolk, noe som også gjelder andre virksomheter i Leirfjord.

Leirfjord hadde inntil for en tid siden en foredlingsbedrift knyttet til oppdrettslaks som hadde 80 arbeidsplasser. Bedriften ble etablert på 80-tallet, og nedleggingen har påvirket kommunen en del, selv om det var en del arbeidstakere som pendlet inn til bedriften. Om lag 30 av arbeiderne bodde i Leirfjord, og disse har stort sett gått over i andre stillinger.

Det gis uttrykk for at Leirfjord har en sterk bygdeidentitet. Fram til ganske nylig tid hadde kommune 8-10 skolekretser. Per nå er det tre skoler igjen, og reduksjonen av skoler har pågått over tid, dvs. siden 80-tallet. Sterk bygdeidentitet har sammenheng med at deler av dagens Leirfjord først ble en del av kommunen i forbindelse med kommunereformen på 60-tallet. Dette gjelder f.eks. Fagervika, Levang, Neppelberg, Østvika og Bardal. Disse bygdene, som tidligere hørte til andre kommuner, ble en del av Leirfjord som følge veiutbygging og bedre kommunikasjoner.

I forhold til næringsutvikling, blir det gitt uttrykk for at en sammenslåing kan bidra til at det blir lettere å se ting i sammenheng, samtidig som man får et større og mer effektiv næringsapparat. Det vises i den forbindelse også til at næringslivet signaliserer at kommunegrensene kan være en hindring. *«Næringslivet ser ikke kommunegrenser. Desto flere ordførere det er, desto verre er det».*

HALD-kommunene og Vefsn har nå startet arbeidet med utarbeidelse av felles strategisk næringsplan. I forbindelse med dette arbeidet gjøres det et forsøk på å tenke strategisk uten kommunegrenser, og man forsøker å forebygge uheldige «slåsskamper» kommunene imellom. Det vises i den forbindelse til at Vefsn og HALD-kommunene rår over betydelige ressurser og infrastruktur

med betydning for næringsutvikling. E6 og jernbanen går gjennom Vefsn, og regionen har flere havner. Det er behov for å tenke effektiv transport både ut og inn av regionen.

Fra Leirfjord blir det også understreket at det er viktig å opprettholde og videreutvikle landbruksnæringa, som er viktig i Leirfjord og mange av de andre kommunene på Helgeland. Det blir sett som spesielt viktig å utvikle landbruksnæringa i takt med det øvrige næringslivet i regionen, og det vises til at man har klart å få til en slik utvikling på Jæren og kommunene rundt oljebyen Stavanger. Der har man hatt sterk utvikling innen oljeindustrien og landbruket har fulgt med.

Det refereres til at Helgeland produserer 50-60 prosent av alle husdyrprodukter i Nordland, og at det er nødvendig å modernisere og investere dersom landbruket skal bestå og utvikle seg videre. Mange industriarbeidsplasser har forsvunnet i landbruket, men Helgeland har fremdeles meieri og slakteri. En viktig del av kommunal planlegging, tilrettelegging og veiledning er å sørge for at landbruket opprettholdes og videreutvikles. Dersom en eventuell kommunesammenslåing bidrar til å styrke det landbruksfaglige miljøet, og det uttrykkes en klar vilje til å utvikle landbruksnæringen i den eventuelle storkommunen blir dette framhevet som en potensiell suksessfaktor. Landbruk er viktig for sysselsetting og bosetting, og dermed også for opprettholdelse av tilbud, aktiviteter og attraktive lokalsamfunn i mange kommuner. Uten landbruk blir det ikke attraktivt å bo på landsbygda, og sterke primærnæringer bidrar i stor grad til å stabilisere folketallet.

Når det gjelder **Dønna**, er det betydelige utfordringer i forhold til framtidig samfunnsutvikling, og kommunen har vært en initiativtaker med tanke på å få utredet kommunesammenslåing. Dønna har økonomiske utfordringer, og utfordringer i forhold til demografi, rekruttering og kompetanse. Det er også diskusjoner om hva Dønna skal være i framtiden, f.eks. i hvilke grad Dønna skal være bokommune eller hyttekommune. Kommunen har fiskeri, og er her store på volum, men ringvirkningene i forhold til antall ansatte er små. Dønna har landbruk, fiskeri og forsøksstasjon. Det er nå utlyst grønne konsesjoner på laks, og forsøksstasjonen har søkt to slike konsesjoner. Det er konsesjoner knyttet til forskningsformål. Landbruket er en viktig næring, men med behov for modernisering. Kommune har ikke industri. Ellers er det mange oppdrettsområder rundt Dønna. Kommunen har jobbet aktivt mot Fiskeridepartementet for at kommunen skal få noe igjen for at det er mange oppdrettsanlegg i sjøen. Kommunen bruker mye penger på planlegging og tilrettelegging. Det er oppfatning av at kystkommunene burde kompenseres for å stille sine naturressurser til disposisjon, på samme måte som kraftkommunene. Store industrikommuner får inn store ressurser på beskatning av verker og bruk, men oppdrettsvirksomhet i sjø gir ikke de samme beskatningsmulighetene. Det produseres store volumer som eksporteres, men det er få arbeidsplasser, og det er utfordringer knyttet til at virksomheten legger beslag på sjøareal og til forurensing. Det hevdes at kommunen ikke får sin rettfærdige del av verdiskapingen, noe som oppleves som svært urettferdig.

Ellers har Marine Harvest lokalisert et av sine moderne fabrikanlegg på Hestøya i nabokommunen Herøy. Dette er en hjørnesteinsbedrift for Herøy, og har ført til mange arbeidsplasser og økt tilflytting av mange arbeidsinnvandrere fra Estland, Polen og Litauen. Samtidig har kommunen kjørt et innflytterprosjekt hvor det er lagt til rette for at innflyttere skal bosette seg i kommunen. I sum har dette gitt stor befolkningsvekst. Marine Harvest er også en viktig bedrift for Dønna i og med at det er mange fra Dønna som pendler dit. Ulempen er at både Herøy og Dønna er sårbare i forhold til framtidig utvikling av bedriften.

Tilbakemeldingene fra Dønna er også at det er viktig at en sammenslåing bedrer grunnlaget for vekst og utvikling. Det blir sett som viktig å styrke grunnlaget for et livskraftig lokalsamfunn. Dette er også sentralt som grunnlag for utvikling av reiselivet, hvor møtet med en levende kystkultur er viktig. I den forbindelse vises det til at Helgeland samlet sett er rik på ressurser. Regionen har

kraft, skog, landbruk, industri, fiskeri, oppdrett og olje og gass. I tillegg har regionen mineralressurser som foreløpig er utnyttet. Flotte naturområder fra kyst til innland representerer videre store muligheter knyttet til en helhetlig utvikling av reiselivsnæringen. Fra Dønna sin side gis det uttrykk for at man vil stå sterkere sammen når det gjelder realisering av framtidige utviklingsmuligheter, enn hver for seg. Samtidig er det bekymring knyttet til svekket demokratisk representasjon og muligheter for politisk påvirkning ved en sammenslåing.

Ellers er bedring av kommunikasjonen til fastlandet viktig for både Dønna og Herøy. Dette er viktig for næringslivet, f.eks. når det gjelder fisketransport, men også for innbyggerne. Man antar at Dønna og Herøy sin attraktivitet for bosetting og næringsetableringer vil øke dersom man får etablert en fastlandsforbindelse mot Sandnessjøen. Ordføreren i Herøy har også gitt signaler om at kommunesammenslåing ikke er ønskelig før en fastlandsforbindelse er på plass. Kommunikasjonstilbudet oppleves i dag som for dårlig, både med tanke på å komme seg fram og tilbake på jobb, for å reise inn til regionsenteret for å handle, og for benytte seg av kultur- og fritidstilbud.

For Vefsn er det også befolkningsutviklingen som oppleves som den største utfordringen i forhold til kommunes rolle som samfunnsutvikler. Det er behov for å styrke kommunes attraktivitet med tanke på få folk i produktiv alder til å flytte til kommunen, og det er således behov for å legge til rette for spennende arbeidsplasser og et mer variert og fleksibelt arbeidsmarked. I den forbindelse blir det også i Vefsn pekt på at etableringen av Toven-tunellen vil bidra til å utvide bo- og arbeidsmarkedsregionen og gjøre regionen mer attraktiv. Dagens vei er smal og svingete og det er del rasfare. Med tunellen blir reisetiden fra Mosjøen til Sandnessjøen på under én time.

For Vefsn er det også en utfordring at man i stor grad er avhengig av aluminiumsverket som er den store hjørnesteinsbedriften i kommunen. Aluminiumsverket var ferdig 1958, og på det meste var det 1100 ansatte ved verket. I dag er det rundt 700 sysselsatte der, noe som har sammenheng med effektiviseringer. Da aluminiumsverket ble etablert, ble det ansatt en stor andel ufaglærte, og det har vært svak tradisjon for å ta høyere utdanning. Dette har ført til at man har en relativt lav andel med høyere utdanning i befolkningen. I dagens næringsliv er imidlertid kompetanse stadig viktigere, og kompetanse er også en forutsetning for omstilling. Dette blir også trukket fram som en av årsakene til at næringslivet er svakt og at det lite investeringer knyttet til framtidig utvikling. Det er få bedrifter i Mosjøen som har leveranser knyttet til virksomheten rundt oljebasen i Sandnessjøen. Her er det flere bedrifter fra Rana som har leveranser.

Vefsn har, på samme måte som de mindre kommunene, utfordringer med at ungdom som flytter ut for å ta utdanning, ikke kommuner tilbake. Gjennom RKK arbeides det imidlertid for å legge til rette for å styrke mulighetene for bedre utdanning i regionen. Ellers blir det fra Vefsn også pekt på at man nå er i gang med felles næringsplan for HALD og Vefsn, hvor man forsøker å se felles utfordringer på tvers av kommunegrensene, og hvor man forsøker å utarbeide felles strategier i forhold til utdanning og næringsliv. I den forbindelse blir det også understreket at samarbeidet med HALD-kommunene fungerer godt, og at man nå også er i ferd med å etablere felles havneselskap.

Grane er den kommunen som har hatt den største nedgangen i folketallet fra 2000 og fram i til dag. De senere årene har det imidlertid vært en viss økning her også, og kommunen har satset en del på å øke innbyggertallet, bl.a. med tilbud om gratis tomter og et tilskudd på 2-300 000 kr til byggestøtte. Dette er tiltak som har resultert i noen nye innbyggere. Videre er det satset på opprustning og skole og bygging av idrettshall. Tilbakemeldingene er at elever, lærere og foreldre er fornøyd. Det er aktivt idretts- og kulturliv med bl.a. fotball og aktivt revy- og musikkmiljø.

Det samarbeides med Vefsn på en del områder, men dette oppleves også som et dilemma i forhold til samfunnsutviklerrollen. Slike samarbeider innebærer som oftest at arbeidsplasser og kompetan-

se forsvinner til Mosjøen. For en liten kommune kan dette fort få merkbare konsekvenser. Forsvinner arbeidsplasser, blir det færre innbyggere og kommunen mister inntekter. Kommunen har få kompetansearbeidsplasser, og slike arbeidsplasser er viktig fordi folk med spesiell kompetanse også kan være ressurspersoner i lokalmiljøet, f.eks. gjennom lag og frivillige organisasjoner.

Ellers pekes det på at det fra 70-tallet og fram til i dag har vært en sentralisering av statlige arbeidsplasser som har slått negativt ut for kommunen. Her nevnes bl.a. arbeidsplasser knyttet til Statskog, NSB, Televerket, Posten, trygdekontoret og ligningskontoret.

Den største arbeidsplassen, nest etter kommunen, er i dag en vindusfabrikk med ca. 80 ansatte. Dersom den skulle bli borte, vil det få store konsekvenser for kommunen. Det er ellers en del mindre bedrifter, bl.a. knyttet til trearbeid. Videre er det 40 produksjonsenheter i landbruket. Antallet bruk er redusert betraktelig de senere årene, men det samme arealet er drift som tidligere. Det drives med melk, sau, geit, potet og litt med gris, fjørkre, høns og egg.

I forhold til framtidig utviklingsarbeid er man nå i ferd med å vurdere nye måter å utnytte lokale ressurser på. Grane er, sammen de andre kommunene som er berørt av Vefsnassdraget, i gang med å utrede etableringen av en regionalpark (Vefsna regionalpark). KMD har et eget verdiskapingsprogram for regionalparker. Programmet skal bidra til lokal og regional utvikling. Målet er å ta vare på og utnytte særegne natur- og kulturverdier som finnes i enkelte områder. Programmet representerer en ny måte å jobbe med lokal samfunnsutvikling, næringsutvikling og verdiskaping. Vefsna regionalpark er, som parkprosjekt, med i det nasjonale nettverket norske parker, som nå også er i ferd med å bli en del av et nordisk nettverk. Grane er også nasjonalparkkommune, og det kan i den forbindelse være aktuelt å jobbe for å få nasjonalparklandbystatus dersom det blir mulig. Med særegne naturkvaliteter og Vefsna som lakseelv, er det et potensial for utvikling av natur- og kulturbasert reiseliv. Det er tidligere bl.a. arrangert VM i fluefiske i området. Det er lite som er tilrettelagt og utviklet i dag, så det er en betydelig vei å gå før man får utviklet tilbud som kan gi grunnlag nye arbeidsplasser. Det er bl.a. mangel på overnattingsmuligheter i området. Området har mye å by på men det er betydelig arbeid knyttet til samordning, koordinering, kompetanseutvikling, produktutvikling, tilrettelegging, markedsføring og salg. Det vises i den forbindelse også til at det er bra kvalitet på lokalprodusert mat, som ost, fisk og kjøtt. Det er behov for å koordinere tilbudene og utvikle vertskapsrollen. Studieturer til regionalparker i Sveits og Skottland har vært inspirerende.

Samtidig gis det også uttrykk for at Grane alene har begrenset med ressurser til å utvikle og følge opp. Grane næringsutvikling har i dag prosjektledelsen for parkprosjektet. I den forbindelse blir det også vist til at det er et potensial for helhetlig utvikling av Helgeland som reiselivsdestinasjon, og det er muligheter for rike og varierte opplevelser innenfor relativt korte avstander. Som eksempel nevnes muligheter for å oppleve det rike fuglelivet på Herøy og kort tid etter få unike fjellopplevelser i Grane og Hattfjelldal. Området har også en spesiell krigshistorie som kan utnyttes i reiselivssammenheng. Her er det muligheter for å utvikle ulike tilbud som kombinere flere særegne og spesielle opplevelser. I en slik sammenheng kunne en større kommune fungert som en mer robust og handlekraftig utviklingsaktør, en kommune som har ressurser til å samhandle, skaffe til veie ressurser og trekke inn den kompetanse som trengs i utviklingsarbeidet.

Tilbakemeldingene fra Grane, er at man ser muligheter for at en sammenslåing kan bidra til å forene ressurser og gjøre det lettere å kjempe sammen. Samtidig er det frykt for sentralisering, at Granes påvirkning blir svak og at Granes interesser ikke blir ivaretatt. Man har f.eks. liten tro på at man i en sammenslått kommune får anledning til dele ut gratis tomter i Grane og gi støtte på 2-300 000 kr til bygging av nye hus.

6.5.3 Samlet vurdering

En viktig målsetting med kommunesammenslåing er få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større rolle som både lokal og regional samfunnsutvikler. Dette er bl.a. avhengig av kommunenes evne til å drive god og effektiv planlegging og muligheter for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette forutsetter også at kommunene har tilstrekkelig kompetanse og ressurser både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap. Utfordringene i kommunene kan være svært ulike, f.eks. avhengig av om en snakker om vekstkommuner eller fraflyttingskommuner. Flere av kommunene vil i tiden framover har utfordringer knyttet til utviklingen når det gjelder både demografi, næringsutvikling og kamp om arbeidskraft. Det er også viktig å være klar over at behovet for tilgang på kompetent arbeidskraft er av de viktigste drivkreftene bak den sentralisering som vi opplever i dag. Kommunestrukturen har innvirkning på hva slags fagmiljø den enkelte kommune kan tilby og har dermed også betydning for hvordan man evner å drive utviklingsarbeid og rekruttere nødvendig arbeidskraft.

Vurderingene i kommunene er at en sammenslåing vil ha positive effekter med tanke på å sikre bedre muligheter for helhetlig og langsiktig planlegging og styrke arbeidet med samfunns- og næringsutvikling. Sammen vil man bli sterkere og ha muligheter for å frigi ressurser som gjør at man kan gjøre ting man ellers ikke ville fått til, og at man kan bli bedre til å trekke til seg prosjekter og midler utenfra. Mer konkret blir det pekt på at sammenslåing kan bidra til at man står sterkere i samhandlingen med næringslivet og i forhold til utnyttelse av potensielle ringvirkninger knyttet til oljebasen. Helgeland har rike og varierte ressurser som kan unyttes i reiselivssammenheng, hvor man sammen kan spille på og utvikle tilbud og produkter fra kyst til innland. Landbruk er en viktig næring i alle kommunene, og en sammenslåing kan gi grunnlag for en sterkere landbrukssatsing fra kommunene side. Et aktivt landbruk i utvikling vil være viktig for å skape attraktive bygder, og sterke primærnæringer bidrar i stor grad til å stabilisere folketallet. Vefsn og HALD-kommunene er også i gang med en prosess for å utarbeide felles strategisk næringsplan.

Meningene er varierende i forhold til hvorvidt en sammenslåing kan bidra til å øke det økonomiske handlingsrommet for politiske prioriteringer, og vurderingene av effektene av en sammenslåing av kommuner med tanke på å sikre livskraftige lokalsamfunn, er verken negative eller positive. At det ikke er tro på spesielle positive effekter i den forbindelse, har sannsynligvis sammenheng med frykt for sentralisering. Dette er frykt som er klarest uttrykt i Grane.

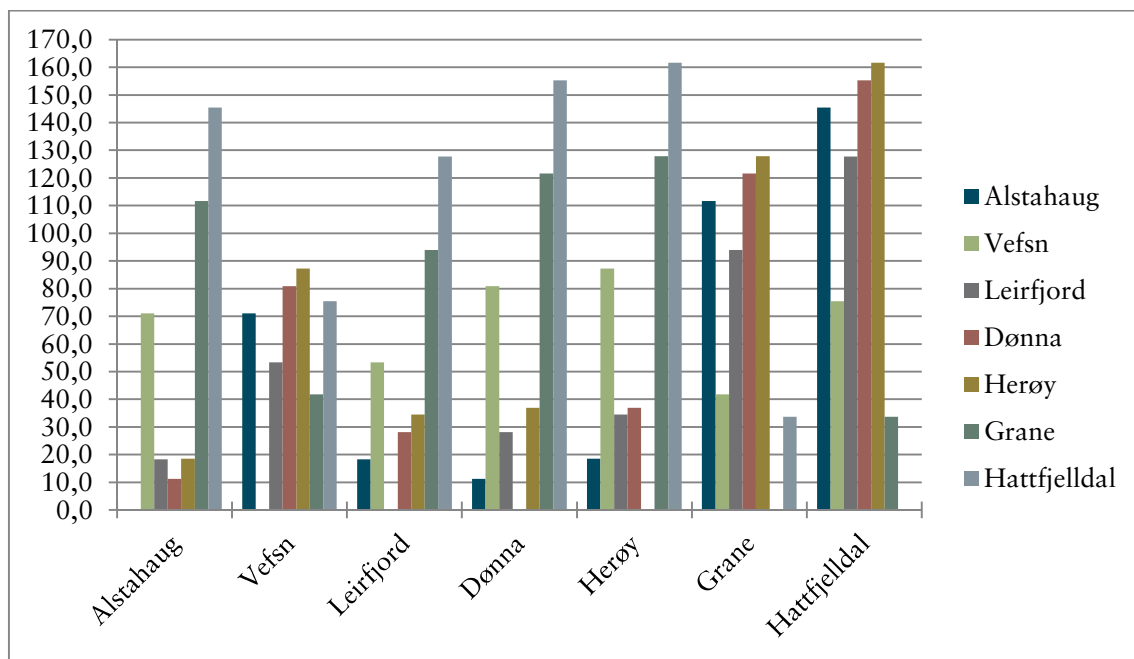
Spørreundersøkelsen viser at det er et klart flertall som har tro på at en sammenslåing kan gi positive effekter med tanke på bli mer robust i forhold til å kunne møte framtidige utfordringer, nye oppgaver og økte krav til kommunene.

7. Fordeler og ulemper med ulike sammenslåingsalternativer

Fordeler og ulemper med ulike sammenslåingsalternativer er belyst i forbindelse med spørreundersøkelsen og i forbindelse med intervjuene. Som tidligere omtalt, er alternativene som følger:

- 1) Alle, det vil si Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Vefsn, Grane, Hattfjelldal, Dønna (28877 innb.)
- 2) HALD + Vefsn, det vil si Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Vefsn, Dønna (25947 innb.)
- 3) HALD, det vil si Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Dønna (12695 innb.)
- 4) Vefsn + Grane + Hattfjelldal (16128 innb.)

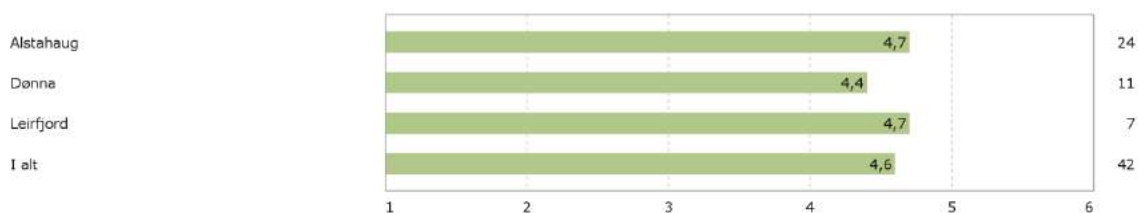
Figur 49 viser avstander mellom kommunesentrene i de ulike kommunene. Vi ser at avstandene er relativt store i alternativ 1. Det er over 16 mil fra kommunesenteret i Herøy til kommunesenteret i Hattfjelldal. Avstandene til ytterområdene er enda lenger. Vi ser at avstandene er relativt korte mellom HALD-kommunene, men det er fergeforbindelse til Herøy og Dønna. Fra Alstahaug til Vefsn er det i overkant av sju mil. Fra Vefsn til Grane er det 7,5 mil.



Figur 49 Avstander mellom kommunesentrene i km. Basert på <http://kart.gulesider.no/>.

Synspunktene på de ulike alternativene gjennom spørreundersøkelsen går fram av Figur 50-Figur 53. Det er verdt å merke at vurderingene av de ulike alternativene i den enkelte kommune omfatter kun alternativer der den aktuelle kommunen er involvert. Respondentene i Alstahaug, Dønna og Leirfjord ble bedt om å vurdere sammenslåing av de fire HALD-kommunene på en skala fra 1-6, der 1 er svært negativ og 6 er svært positiv (jf. Figur 50). Vi ser at de gjennomsnittlige ligger klart på den positive siden av skalaen. Samlet sett ligger de gjennomsnittlige vurderingene på 4,6 og at det er relativt små variasjoner i vurderingene mellom kommunene.

Tilsvarende vurderinger i Vefsn i forhold til alternativet med Vefsn, Grane og Hattfjelldal ligger også på samme nivå, men gjennomsnittlig vurdering på 4,7 (jf. Figur 51).

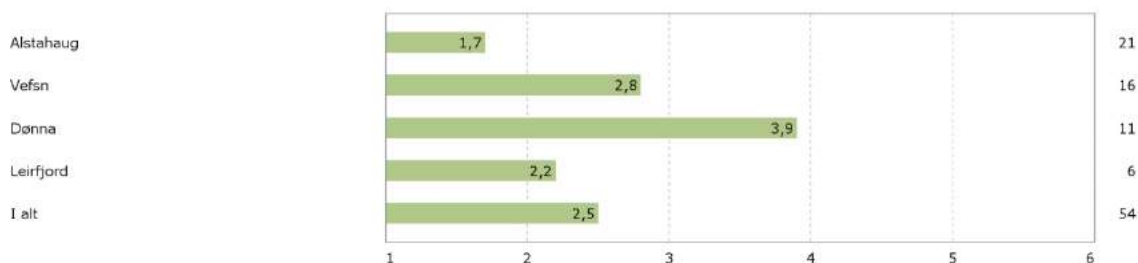


Figur 50 Vurdering av sammenslåingsalternativ: Alstahaug, Leirfjord, Dønna og Herøy. 1 er svært negativ og 6 er svært positiv. Gjennomsnitt.

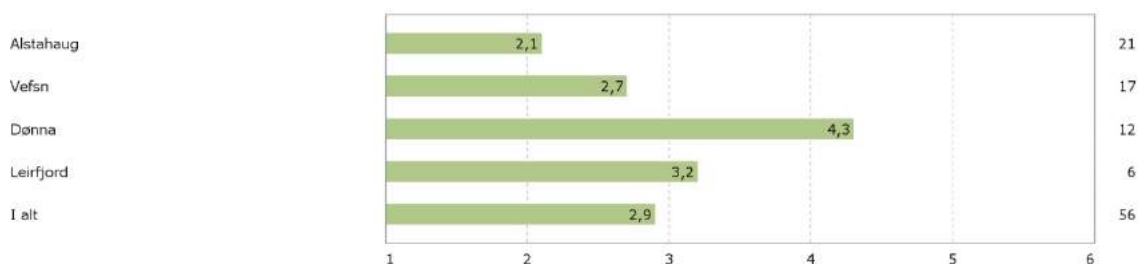


Figur 51 Vurdering av sammenslåingsalternativ: Vefsn, Grane og Hattfjelldal. 1 er svært negativ og 6 er svært positiv. Gjennomsnitt.

Når det gjelder vurderingene av storalternativet med Alstahaug, Leirfjord, Dønna, Herøy, Vefsn, Grane og Hattfjelldal, ligger de gjennomsnittlige vurderingene klart på den negative siden av skalaen (Figur 52). Dønna ser her til å skille seg med positive vurderinger også til dette, men ikke så positive som til HALD-alternativet. Vurderingene av alternativet med HALD-kommune og Vefsn følger noenlunde samme mønster som storalternativet, men vurderingene til dette alternativet er ikke like negative.



Figur 52 Vurdering av sammenslåingsalternativ: Alstahaug, Leirfjord, Dønna, Herøy, Vefsn, Grane og Hattfjelldal. 1 er svært negativ og 6 er svært positiv. Gjennomsnitt.



Figur 53 Vurdering av sammenslåingsalternativ: Alstahaug, Leirfjord, Dønna og Herøy og Vefsn. 1 er svært negativ og 6 er svært positiv. Gjennomsnitt.

I forbindelse med spørreundersøkelsen ble det også stilt spørsmål om hva som er den/de viktigste årsakene til at man er negativ eller positiv til de ulike alternativene. De som er negative til alternativ 1 (alle kommunene), mener at dette alternativet vil være problematisk pga. store avstander, kulturelle forskjeller, mangel på lokalkunnskap, og for stor avstand mellom tjenesteyter og bruker. Det er også noen som mener at dette er et krevende alternativ å realisere, at det vil oppstå senterdiskusjoner og at det kan være vanskelig å få en slik kommune til å fungere bra. De som er positive mener at dette vil gi en stor, mektig og robust kommune som dekker både kyst og innland, at man vil få rikt og mangfoldig fagmiljø og bedre muligheter for å utnytte ressursene til regionens beste. Det antas også at dette alternativet vil gi de største økonomiske gevinstene, og at dette alternativet vil gi en kommune med stor tyngde og gjennomslagskraft. Selv om avstandene er store, blir det pekt på at det fullt mulig å holde møter på dagbasis i Vefsn.

For alternativ 2 (HALD + Vefsn) er det mange av de samme argumentene som trekkes fram, både av negativ og positiv karakter. Enkelte mener at dette er et mer håndterlig alternativ enn det forrige, men samtidig så er det noen som kommenterer at det er unaturlig at Grane og Hattfjelldal ikke er med.

Alternativ 3 omfatter de fire HALD-kommunene. Av de som er negative til dette alternativet, er det enkelte som også mener at dette også blir for stort, at det blir for store avstander og at man frykter sentralisering og tjenestetilbud og innbyggere. Kulturelle forskjeller og dårlig kommunikasjon blir trukket fram som en barriere. En sammenslåing og Dønna/Herøy og Alstahaug/Leirfjord blir i den forbindelse nevnt som en alternativ løsning. Samtidig er det også viktig å være oppmerksom på at en del også er negative fordi de mener HALD-alternativet er for lite i forhold til framtidige utfordringer. Det blir bl.a. vist til behov for større næringsgeografisk nedslagsfelt og at det kan være strategisk lurt å innlemme to enheter av Helgelandssykehuset i samme kommune for å stå sterkere i diskusjonen om sykehusstrukturen og framtidig samferdselsutvikling. De som er positive til HALD-alternativet mener at dette er naturlig alternativ med tanke på små avstander og nærhet, og at kommunene allerede samarbeider godt i dag. Videre vises det til at en sammenslåing kan føre til bedre forutsetninger for å styrke fagmiljøene og unytte hverandres sterke sider. Flere peker på at dette fungerer som en bo- og arbeidsmarkedsregion i dag, at en sammenslåing av HALD-kommunene dermed er både lettere og raskere å realisere.

For alternativ 4 (Vefsn, Grane og Hattfjelldal), er mange av argumentene som trekkes fram – både positive og negative - i stor grad sammenfallende med HALD-alternativet (alternativ 3). Det negative går på store avstander og sentralisering, men det blir også trukket fram at folketallet ikke blir vesentlig større (sett fra et Vefsn-perspektiv). Det positive er at det er en naturlig region utfra geografi og samhandling. Det er et felles arbeidsmarked og kommunene kjenner hverandre godt. Videre blir det pekt på at Vefsnassdraget binder kommunene sammen, og at det er felles utfordringer knyttet til næringsutvikling, jordbruk og kommunikasjoner.

Ut fra spørreundersøkelsen er inntrykket at det er alternativene med HALD-kommunene og alternativet med Vefsn, Grane og Hattfjelldal som er mest nærliggende. Inntrykkene fra intervjuene synes også å bekrefte dette, men at det samtidig gis uttrykk for at det er en del usikre faktorer som kan påvirke vurderingene. Dette dreier seg bl.a. om usikkerhet knyttet til hva som skjer med fylkeskommunen, hva som skjer med videregående skoler, hva slags oppgavefordeling man får og hva som skjer med sykehusstrukturen. HALD-alternativet vil ikke gi noen stor kommune befolkningsmessig, og det er noe usikkerhet knyttet til om en slik sammenslåing vil en kommune som er stor og robust nok til å møte framtidige oppgaver og utfordringer.

Gjennom intervjuene i **Alstahaug** er inntrykket imidlertid at man i utgangspunktet ser det som mest naturlig med en sammenslåing av HALD-kommunene. Dette oppfattes som en naturlig funk-

sjonell region med mye interkommunalt samarbeid, felles identitet og kultur. Det er også etablert felles IT- og økonomisystemer som gjør at det ligger godt til rette for en kommunesammenslåing.

De andre alternativene oppfattes som for store og for ambisiøse i første omgang. En større sammenslåing blir i tilfelle sett på som mer aktuell på sikt. Det er også usikkerhet til hvordan det vil fungere med to regionsentre i en og samme kommune. Samtidig gis det også uttrykk for at samarbeidet med Vefsn er godt i dag, og at en enda større kommune kan bli et enda sterkere talerør overfor regionale myndighet. Flere peker på at det mest hensiktsmessig vil være å bygge nye kommuner rundt de fire naturlige sentraene på Helgeland, dvs. Sandnessjøen, Mosjøen, Mo i Rana og Brønnøysund. Et annet moment som blir trukket fram i den forbindelse, er at en sammenslåing av kommuner på Helgeland kan bidra til redusere behovet antall regionråd. Det er i dag tre regionråd som da kan reduseres til ett. Ett Helgeland regionråd kan også bidra til at Helgeland blir en mer slagkraftig region.

I **Leirfjord** gis det, på samme måte som i Alstahaug, uttrykk for at det mest realistiske er å bygge nye kommuner rundt de fire regionsentrene. Et storalternativ blir sett på som utfordrende i den forstand at politikerne får for lite lokalkunnskap og at det blir for lite lokaldemokrati. Det er også en frykt for at byene ikke greier å samarbeide godt nok, at makta skal pendle fra det ene område til det andre og at ting blir uforutsigbart. Dette er problemstillinger man vil unngå med en by i hver kommune. Det gis i den forbindelse også uttrykk for at HALD-kommunene er vant til å samarbeide og at man kjenner hverandre godt.

Samtidig gis det i Leirfjord uttrykk for at sammenslåing ikke er noe man i utgangspunktet ønsker, men kommunen er åpen for å vurdere det. Man erkjenner samtidig at det er utfordringer med å drive kommunen slik man ønsker, og man ser også at verden og utfordringene har endret seg etter at kommunestrukturen ble lagt på 60-tallet.

Som vi så av spørreundersøkelsen, er **Dønna** den kommunen som er mest positiv til de største sammenslåingsalternativene, samtidig som HALD-alternativet har høyest score også her. Det som trekkes fram som positive sider ved storalternativene er blant annet at Vefsn er stor kommune med ressurser og kompetanse som kan komme alle kommunene til gode. Vefsn har samtidig utfordringer knyttet til befolkningsvekst, demografi og stagnasjon i næringslivet. Alstahaug har vekst som følge av virksomheter og aktiviteter knyttet til oljebasen. Med Vefsn på laget ser man slik sett for seg at man vil få en kommune med en sterkere motor som hele Helgeland kan dra nytte av. Meningene er delte om dette i Dønna. Det er også frykt for at dette blir for stort, og det stilles spørsmål ved hvor mange fra Dønna som blir sittende i et kommunestyre i en kommune på 30 000 innbyggere. Det pekes også på at det er kulturforskjeller fra Dønna til Hattfjelldal og at reiseavstandene gjør at dette ikke blir noe praktisk og godt alternativ. Også med HALD-alternativet beskrives et behov for å bygge opp en felles identitet, slik at man trekker i lag. Tilbakemeldingen er at regionsenterkommuner i utgangspunktet er det mest realistiske og at det i seg selv vil bidra til en stor reduksjon i tallet på kommuner. Samtidig blir det også gitt uttrykk for at en storkommune kanskje hadde vært det mest spenstige og mest framtidsrettede.

I tillegg til alternativet med sammenslåing av alle kommunene, er **Vefsn** med i et alternativ sammen med HALD-kommunene og ett alternativ sammen med Grane og Hattfjelldal. Selv om storalternativet gjennom spørreundersøkelsen samlet sett får lavest skår, er det verdt å merke seg at Vefsn er kanskje ikke er fullt så negativ til storalternativet som til alternativet med Vefsn og HALD-kommunene. Dette er også et inntrykk fra intervjuene. Her er det tilbakemelding om at dette er «kunstig alternativ», og at det er unaturlig med en slik sammenslåing uten at både Vefsn og Grane er med. I den forbindelse blir det også kommentert at regionrådsinndelingen er unatur-

lig. Det oppleves som upraktisk at Grane og Hattfjelldal er i et annet regionråd i og med at Vefsn fungerer som regionsenter for disse kommunene.

Samtidig blir det gitt uttrykk for at Vefsn, Grane og Hattfjelldal har vært det naturlige når man har snakket om kommunesammenslåing, men det har ikke vært så mye snakk om hvorfor. Dersom Vefsn slår seg sammen med Grane og Hattfjelldal vil den nye kommune få ca. 3000 flere innbyggere enn det Vefsn har i dag. For Vefsn sin del vil dette innebære at en ny kommune med Vefsn, Grane og Hattfjelldal ikke blir så mye mer større og slagkraftig enn i dag, men at arealet vil bli vesentlig større. Det er åtte mil fra Mosjøen til Hattfjelldal. For å få en kommune er mer slagkraftig i forhold til framtidig samfunnsutvikling, blir det også gitt uttrykk for at en storkommune kunne vært en fordel. Dette forutsetter imidlertid at man klarer å få til en kommune med god samhandling og at man klarer å stå fram som en enhet. I den forbindelse blir det også gitt uttrykk for at det da vil være viktig å fokusere på mulighetene som variasjonen fra kyst til innland gir, og ulikheter ikke nødvendigvis trenger å være en ulempe. Toven-tunellen vil bidra til å redusere reiseavstandene. I den forbindelse nevnes også at en kommunesammenslåing kan være et virkemiddel for å fjerne bompengene knyttet til tunellen, noe som vil bidra til en raskere utvidelse av bo- og arbeidsmarkedsregionene enn det man ellers vil få, noe som kan komme mange til gode. Samtidig erkjenner man at utfordringene knyttet til kniving mellom to byer i en og samme kommune. En annen forutsetning er man klarer å identifisere og enes om felles utfordringer, mål og visjoner. Det understrekes at det må være nok vilje dersom man skal lykkes med en slik løsning.

I **Grane**, blir det ut fra de alternativene som er skissert, gjennom intervjuene pekt på at det er Vefsn og Grane og Hattfjelldal som synes mest fornuftig. Samtidig blir det gitt uttrykk for at hvilke alternativer som er aktuelle, også vil avhenge av de nasjonale føringene. I den forbindelse blir det også kommentert at dersom det f.eks. skulle bli stilt krav om 20 000 innbyggere (jf. krav som har vært diskutert i forbindelse med samhandlingsreformen) vil det også måtte innebære at enda flere kommuner blir med i en fusjon.

I Grane er man ikke sikker på at de samfunnsutviklingstiltakene som gjennomføres i Grane, vil få gjennomslag dersom man går sammen med Vefsn, og man ser for seg faren for at Grane kan bli en utkant i en slik sammenheng, og de regner med at Hattfjelldal vil føle det på samme måte. Bakgrunnen for det er at dersom man skal hente ut effekter av en sammenslåing, så må det tas ut effektiviseringsgevinster. For å lykkes med det, er det sannsynlige utfallet at det blir flyttet arbeidsplasser og kompetanse til Mosjøen. Man ser for seg at hovedtilbud knyttet til skole, barnehage, sykehjem og omsorgstilbud vil bestå, men at det ikke vil bli noen tung administrasjon i Grane, kanskje et service-kontor, og den demokratiske påvirkningen vil bli liten. Videre fryktes det for ringvirkninger av dette, i form av redusert handels- og servicetilbud og mindre attraktivitet med tanke på næringsutvikling. Samtidig er det også en erkjennelse av kommunen i dag er inne i en nedadgående spiral. Økonomiske nedskjæringer skaper utfordringer, det interkommunale samarbeidet øker, noe som oppleves som en kortsiktig løsning. Man føler at stadig økende interkommunalt samarbeid bidrar til en gradvis utarming av kommunen, og det som er igjen i kommunen blir mer utsatt når det er behov for nye nedskjæringer.

Man ser også et en større og mer slagkraftig kommune i prinsippet kan stå sterkere rustet som grunnlag for å drive samfunns- og næringsutviklingsarbeid som kan komme Grane til gode, men troen på realisme i en slik betraktning er mer begrenset.

7.1.1 Samlet vurdering

Tilbakemeldingene gjennom spørreundersøkelsen og intervjuene viser at det er alternativet med HALD-kommunene og alternativet med Vefsn, Grane og Hattfjelldal som har mest støtte. Gjennom spørreundersøkelsen er det et klart flertall som mener at disse alternativene, hver for seg, vil ha positive effekter. De viktigste argumentene for disse alternativene er at de representerer de mest funksjonelle og naturlig samarbeidsregionene, og hvor det i størst grad er felles kultur og identitet. En slik inndeling vil også føre til at man bygger nye kommuner rundt to regionsentrene og man unngår potensielle konflikter knyttet til det å ha to byer i en og samme kommune.

Samtidig er det også noen ser fordeler og muligheter knyttet til storalternativet hvor alle kommunene er med. Det er kanskje Dønna og Vefsn som er minst negative til det. De viktigste argumentene for dette alternativet er få på plass en stor og framtidsrettet kommune med god tilgang på kompetanse og ressurser, og at dette vil gi grunnlag for en helhetlig satsing på utvikling av Helgeland som region. Med Toven-tunellen vil avstandene blir mindre og bo- og arbeidsmarkedsregionene vil bli større, og en større kommune kan ha bedre forutsetninger for å utnytte mulighetene som det gir. I Vefsn ser man også muligheter for at bompengene kan bli fjernet ved en kommunesammenslåing. Flere peker på at de store variasjonene og relativt korte avstandene fra kyst til innland og fjell kan gjøre det lettere å utvikle Helgeland som reiselivsdestinasjon, og at ulikhetene snarere kan være en fordel enn en ulempe. Landbruket er en viktig i næring i mange kommuner, og en sterk kommune kan i større grad være en pådriver for utvikling og styrking av landbruksnæringen, som er viktig for bosetting, tilbud og trivsel i bygdene. Samtidig er det bevissthet om at det er knyttet utfordringer til dette storalternativet, både når det gjelder avstander og demokrati. Enkelte ser det som mer realistisk å tenke i forhold til en to-trinnrakett, at man først konsentrerer seg om å bygge nye kommuner rundt regionsentrene, og eventuelt ser på storalternativet på senere tidspunkt. Dersom man går fra sju til to kommuner, vil det også gjøre det interkommunale samarbeidet enklere og mer effektivt, og det vil også da være lettere å utvikle felles strategier og tale regionens interesser med én stemme. For de mindre kommunene er det frykt for at en sammenslåing skal bidra til økt sentralisering og utarming av lokalsamfunn. I den forbindelse vil det i en sammenslåingsprosess være sentralt å avdekke hva som er den enkeltes kommunes utfordringer og mål for framtidig utvikling. Uansett alternativ som velges vil det være behov for å enes om felles utfordringer, visjoner og mål for den nye kommunen som alle dagens kommuner kan se seg tjent med.

8. Sammenfattende vurderinger

Målsettingen med utredningsarbeidet har vært å se på konsekvenser knyttet til en eventuell kommunesammenslåing når det gjelder økonomi, administrasjon, tjenesteproduksjon og forvaltning, demokrati og samfunnsutviklingsarbeid. Vi vil her trekke fram sentrale konklusjoner fra utredningsarbeidet og forsøke å foreta en samlet konklusjon knyttet til de viktigste fordelene og ulemper ved en eventuell sammenslåing.

8.1 Kommunestruktur. Historikk, status og utfordringer

Rapporten innledes med en gjennomgang av historikk, status og utfordringer knyttet til kommunestrukturen i Norge. Det har skjedd svært små endringer i strukturen siden reformen som ble gjennomført på begynnelsen av 60-tallet i kjølvannet av Scheikomiteens arbeid. Det har imidlertid skjedd store samfunnsmessige endringer siden den gang – endringer som fører til at det blir et stadig større misforhold mellom kommunestrukturen og de oppgaver som kommunene skal løse. Dette førte til at Christiansenutvalget ble oppnevnt allerede i 1989 med mandat til å evaluere kommune- og fylkesinndelingen, og vurdere nye inndelingsprinsipper. Utredningen konkluderte med at det var behov for en gjennomgang av kommune- og fylkesinndelingen. Før stortingsmeldingen om kommune- og fylkesinndelingen ble lagt fram for Stortinget i 1995, ble det imidlertid fattet et eget stortingsvedtak om at framtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret eller innbyggerne i en folkeavstemning har gått imot kommunesammenslåinger. Siden dette vedtaket, har det kun vært gjennomført sju kommunesammenslåinger i Norge.

I og med at frivillighetslinja ikke har bidratt til å løse utfordringene, har stadig flere aktører og politiske partier tatt til orde for nye kommunestrukture reformer, og den nye regjering har satt i gang prosesser med tanke på å gjennomføre en slik reform. Det er satt ned et ekspertutvalg som skal se på kriterier for vurdering av ny kommunestruktur. Nærmere avklaringer rundt gjennomføring av reformen er signalisert i forbindelse med kommuneproposisjonen som legges fram i mai 2014. Det er klart at disse signalene også kan få betydning for vurderinger knyttet til kommunestrukturen på Helgeland.

8.2 Befolknings- og næringsutvikling

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

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

Stagnerende befolkningsutvikling og nedgang i antall arbeidsplasser er en utfordring som går igjen i flere av kommunene. Arbeidsplassveksten på et sted påvirker nettoflyttingen på en positiv måte. Steder som har bedre nettoflytting enn forventet vil da bli karakterisert som attraktive som bosted. Slike steder har egenskaper som fører til høyere nettoflytting enn hva som er «statistisk normalt». Kommuner med en stor befolkning har systematisk bedre nettoflytting enn små. Høy arbeidsmarkedsintegrasjon er også positivt for innflytting. Det kan skyldes at høy arbeidsmarkedsintegrasjon gir flere jobbmuligheter, og øker sannsynligheten for at en innflytter skal velge stedet som bosted. Dersom nabokommuner som ligger i pendlingsavstand har arbeidsplassvekst, vil det også øke nettoflyttingen til en kommune. Dette indikerer at alle kommunene bør ha i tankene at vekst i nabokommunen også kan være viktig for egen utvikling. Muligheter for bedre arbeidsmarkedsintegrasjon som følge av Toven-tunellen kan virke positivt.

Herøy har langt høyere nettoflytting enn forventet. Hattfjelldal har også høyere nettoflytting enn forventet. De andre kommunene ligger forholdsvis nær forventningslinjen, Alstahaug og Dønna ligger like over, Leirfjord ligger midt på, mens Vefsn og Grane ligger litt under. Hvordan en kommune plasserer seg i forhold til bostedsattraktivitet, har betydning for hvordan man skal jobbe strategisk forhold til framtidig utvikling. For kommuner med lav tilflytting i forhold utviklingen i antall arbeidsplasser, vil de være viktig å se på hva som kan gjøres med faktorer som påvirke bostedsattraktiviteten. I og med at bostedsattraktiviteten ligger omtrent på forventningslinjen, er det klart det er etablering av nye arbeidsplasser som i første omgang er viktigst for å skape vekst i folketallet. Samtidig vil det også vil være potensial for å styrke bostedsattraktiviteten, slik at den blir sterkere enn det forventningslinjen tilsier.

8.3 Økonomi

Kostra-analyser viser at kommunene på Helgeland har et inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Grane og Hattfjelldal peker seg ut med relativt høye korrigerte frie inntekter i forhold til landsgjennomsnittet.

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

Selv om Kostra-analysene viser at ingen av kommunene har spesielt urovekkende finansielle nøkkeltall, kommer det fram gjennom intervjuene at flere av kommunene står foran utfordringer knyttet til høy gjeld som følge av store investeringer. Etterslep på pensjon og potensielle renteøkninger kan bli krevende for noen kommuner. Den viktigste årsaken synes å være at kommunene ønsker å utvikle tjenester og tilbud som ikke er lovpålagte. I enkelte av kommunene har man startet prosessene med økonomiplanarbeidet på et tidligere tidspunkt for å sikre bedre politisk forankring og planlegging i forhold til økonomi. Nedskjæringsprosesser kan være krevende – «det er vanskelig gi

slipp på et gode man allerede har». De minste kommunene er også sårbare i forhold til endringer i befolkningssammensetningen.

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

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

Det er beregnet effekter på overføringene gjennom inntektssystemet for følgende alternativer

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

Beregningene viser at de fire alternativene vil få et inndelingstilskudd på henholdsvis 101, 65, 53 og 35 mill. kr per år. Dette tilsvarer en økning i rammetilskuddet hvert år de første 15 årene på henholdsvis 21, 12, 10 og 9 mill. kr. Dersom man i tillegg henter ut potensielt innsparingspotensial på administrasjon fra dag én etter sammenslåingen, vil det gi årlige økonomiske gevinster sammenlignet med dagnes nivå på 76, 47, 41 og 30 mill. kr. I løpet av periode på 15 år, dvs. før nedtrappingen av inndelingstilskuddet starter, kan gevinstene for de ulike alternativene å summere seg opp til henholdsvis 1 136, 705, 616 og 451 mill. kr. Inkluderes innsparingspotensialet på tjenester på samme måte, vil tilsvarende effekt for de ulike alternativene være henholdsvis 1388, 964, 485 og 871 mill. kr. Det er imidlertid ikke realistisk å forvente at et slikt innsparingspotensial kan hentes ut fra dag en. Etter 20, når inndelingstilskuddet er trappet, ned må det være realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet. Det vil i utgangspunktet være lettest å realisere innsparingspotensialet på administrasjon. Innsparingspotensialet på tjenester kan være mer krevende å realisere, og vil innebære at tjenester samlokaliseres slik at forutsetningene for utnyttelse av stordriftsfordeler er til stede.

Ellers vil alternativene hvor Hattfjelldal inngår, alternativ 1 og 4, vil føre til økte inntekter fra salg av konsesjonskraft fra en ny sammenslått kommune. Det vil føre til at fylkeskommunene mister tilsvarende inntekter fra konsesjonskraft. Nettoprisen ved uttak/salg av konsesjonskraft har variert mye de siste 10 årene. Dersom vi legger til grunn en nettopris ved uttak/salg av konsesjonskraft på 15 øre/kWh, tilsvarer dette økte inntekter på ca. 6 mill. kr. per år. Dersom nettoprisen øker til 20 øre/kWh, vil inntektene øke til ca. 8 mill. kr. pr år. Dette er økte inntekter som vil være varige for kommunene.

Generelt forventes det at andre statstilskudd vil være sammenslåingsnøytrale. Dette gjelder Integreringstilskudd, Tilskudd ressurskrevende tjenester, Kompensasjonstilskudd (rente- og avdragsrefusjon) for investeringer knyttet til handlingsplanen for eldreomsorg og opptrappingsplanen for psykisk helse, Rentekompensasjon skoleanlegg, skolebygg og svømmeanlegg og kirkebygg, Kompensasjon renter og avdrag for investeringer fra gjennomføringen av reform '97 og Momskompensasjon.

Alle kommunene ligger i samme sone for arbeidsgiveravgift og distriktpolitisk vikemiddelområde, og disse ordningene vil således heller ikke påvirkes av en kommunesammenslåing. Det samme gjelder landbrukspolitiske tilskudd. Det er kun sonene for Areal- og kulturlandskapstilskuddet følger kommunegrensene, men alle kommunene ligger i samme sone.

Alle kommunene, med unntak av Vefsn, har eiendomsskatt i hele kommunen. Vefsn har eiendomsskatt på verk og bruk og på områder utbygd på byvis. Videre varierer nivået på eiendomsskatten. Vefsn og Grane har høyest inntekter fra eiendomsskatt, med hhv. 4,9 og 5,3 prosent av sum driftsinntekter. Leirfjord har lavest inntekter fra eiendomsskatt av de sju kommunene, tilsvarende 1,6 prosent av sum driftsinntekter. Både områder og nivå på eiendomsskatt må harmoniseres ved en kommunesammenslåing. Det samme gjelder nivået på kommunale avgifter. Prissettingen på tjenestene varierer noe mellom kommunene i dag. Grane har lavest foreldrebetaling for en SFO-plass, mens foreldrebetalingen er høyest i Herøy. Årsgebyr vann varierer fra kr 2 434 i Vefsn til kr 3 770 i Dønna. Grane har høyest årsgebyr på avløp på kr 4 510, mens Herøy har høyest årsgebyr på avfall.

Innbyggertallsutvikling og alderssammensetning har stor betydning for nivået på de statlige rammeoverføringene. Kommunene på Helgeland har generelt en eldre befolkning enn landsgjennomsnittet. Det er store variasjoner mellom de sju kommunene i Helgeland. I Alstahaug ligger andelen eldre over 67 år på om lag 14 prosent, mens andelen ligger på 20 prosent i Grane og Hattfjelldal.

Basert på beregningsopplegget fra TBU, er det anslått at kommunene samlet sett kan få merutgifter på om lag 51 mill. kr i perioden 2014 til 2020, som følge av den demografiske utviklingen. I aldersgruppene under 66 år er det isolert sett anslått mindreutgifter på om lag 18 mill kr, mens det i aldersgruppene over 67 år isolert sett er anslått merutgifter på omlag 69 mill kr. For Grane, Hattfjelldal og Dønna er det anslått mindreutgifter på hhv. 9,3 mill, 3,7 mill og 7,6 mill kr i perioden 2014-2020. Mer- og mindreutgiftene vil gjenspeiles gjennom økt rammetilskudd, og vil slik sett gi en indikasjon på hvilke økonomiske rammebetingelser en kommune vil ha for å håndtere befolkningsvekst og merkostnader knyttet til dette. Det er spesielt Vefsn og Alstahaug som vil få betydelige økninger i merutgifter til aldersgruppene over 67 år. Å ta ned tjenestetilbudet innen oppvekst til fordel for eldreomsorg, kan være en krevende øvelse for kommunene.

8.4 Kvaliteten på tjenestetilbudet

Tilbakemeldingene fra kommunene tyder på at kvaliteten på tjenestetilbudet i kommunene i dag er noenlunde bra, men at det er utfordringer knyttet til rekruttering av kompetanse, og til små og sårbare fagmiljøer. Kommunene har også visse utfordringer med å håndtere stadig økende krav til kommunene, og ingen av kommunene føler at de står godt rustet til å håndtere store nye oppgaver.

Utfordringene varierer imidlertid mellom kommunene, og de er de minste kommunene som har størst problemer knyttet til rekruttering og til å ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet på ulike tjenesteområder. Det er spesialiserte funksjoner knyttet til samhandlingsformen, psykisk utviklingshemmede, psykiatri, demensomsorg, rus, rehabilitering og tekniske tjenester som trekkes fram som mest krevende. Flere kommuner peker også problemer innen oppvekstsektoren som følge av endringer i elevgrunnlaget og vanskeligheter med å ta ned kostandene som følge av desentralisert skolestruktur. Innenfor oppvekstområdet vil man imidlertid, i større grad enn for spesialiserte tjenester, ha muligheter for å realisere stordriftsfordeler innenfor eksisterende kommunestruktur. Som vi har sett har flere av kommunene behov for å redusere driftsbudsjettene i årene som kommuner for å få utgiftene til å stå i forhold til de økonomiske rammene man har til rådighet. Dette tyder

på at utfordringene knyttet til rekruttering og utvikling av sterke og robuste fagmiljøer i årene som kommer, ikke vil avta.

Et flertall mener at en sammenslåing av kommuner på Helgeland vil ha positive effekter i forhold til å rekruttere arbeidskraft, sikre større og bedre fagmiljøer og hente ut økonomiske effektiviseringsgevinster. Meningene er mer delte i forhold til om en sammenslåing vil ha positive eller negative effekter på tilgjengeligheten.

8.5 Interkommunalt samarbeid

Kommunene på Helgeland har lang tradisjon med interkommunalt samarbeid for å kunne gjennomføre oppgaver bedre og mer kostnadseffektivt enn det den enkelte kommune er i stand til på egen hånd. Den mest omfattende kartleggingen av interkommunale samarbeid i Nordland ble gjennomført i 2010. Samarbeidsordningene som ble kartlagt omfattet alle regionråd, interkommunale styrer, selskaper og formelle avtalebaserte ordninger. Blant kommunene som inngår i denne utredningen varierte omfanget av interkommunale samarbeid fra 22 i Vefsn til 37 i Alstahaug. I gjennomsnitt var kommunene involvert i 29 samarbeid. I ettertid har det også kommet nye samarbeid til, og samhandlingsreformen utløser behov for nye samarbeid.

Det interkommunale samarbeidet må karakteriseres som omfattende og behovet er økende. HALD-kommunene utgjør en tydelig samarbeidsregion, men samarbeidsstrukturene er sprikende. Vefsn samarbeider både mot HALD-kommunene og Grane og Hattfjelldal. Alle ser det interkommunale samarbeidet som viktig for å yte gode tjenester til innbyggerne, men omfanget og styringsmulighetene blir sett som en utfordring. Alle er i stor grad enig om at det er en grense for hvor langt det er hensiktsmessig å gå før samarbeidsulempene blir større enn fordelene. Flere er tydelig på at denne grensen er i ferd med å bli overskredet. Samlet sett blir det gjennom spørreundersøkelsen uttrykt uenighet i en påstand om «*at økt interkommunalt samarbeid er langt å foretrekke framfor en kommunesammenslåing*».

8.6 Demokrati

En sammenslåing vil bidra til lavere politisk representasjon per innbygger, og er noe som oppleves mest problematisk i de minste kommunene. Samtidig kan man få bredere partipolitisk representasjon. Lavere politisk representasjon kan imidlertid utløse behov for å ta i bruk andre former for innbyggermedvirkning i tillegg til den tradisjonelle representative kanalen. Dette kan også bidra til å vitalisere lokaldemokratiet. Erfaringene tilsier at det kan være vanskelig å si noe eksakt om effekter på valgdeltakelsen som følge av en kommunesammenslåing.

Spørreundersøkelsen viser at det ikke er noen stor tro på at en sammenslåing vil bidra til økt interesse for politisk arbeid, men det er heller ikke stor tro på at den vil bli særlig svekket. En sammenslåing vil medføre at det samlet sett blir færre kommunepolitikere, men samtidig kan en sammenslåing gi økt handlingsrom, bedre muligheter for frikjøp og gjøre det mer interessant å engasjere seg i politisk arbeid. En sammenslåing vil også redusere behovet for interkommunalt samarbeid, noe som også vil styrke forutsetningene for direkte demokratisk styring og kontroll. Flere av kommunene peker på at det kan være rekrutteringsutfordringer med tanke på få folk til å engasjere seg i partipolitikken i dag.

Det er et flertall i alle kommuner som mener at en sammenslåing vil gi økt innflytelse på regionale og nasjonale saker. Gjennom intervjuene blir det også pekt at en større kommune kan gi et tydeligere skille mellom politikk og administrasjon, og hvor grunnleggende og mer strategiske politiske spørsmål står på dagsorden.

8.7 Samfunnsutvikling

En viktig målsetting med en kommunesammenslåing er få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større rolle som både lokal og regional samfunnsutvikler. Dette er bl.a. avhengig av kommunenes evne til å drive god og effektiv planlegging og muligheter for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette forutsetter også at kommunene har tilstrekkelig kompetanse og ressurser både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap. Flere av kommunene vil i tiden framover ha utfordringer knyttet til utviklingen når det gjelder både demografi, næringsutvikling og kamp om arbeidskraft. Det er også viktig å være klar over at behovet for tilgang på kompetent arbeidskraft er av de viktigste drivkreftene bak den sentralisering som vi opplever i dag. Kommunestrukturen har innvirkning på slags fagmiljø den enkelte kommune kan tilby og har dermed også betydning for hvordan man evner å drive utviklingsarbeid og rekruttere nødvendig arbeidskraft.

Vurderingene i kommunene er at en sammenslåing vil ha positive effekter med tanke på å sikre bedre muligheter for helhetlig og langsiktig planlegging og styrke arbeidet med samfunns- og næringsutvikling. Sammen vil man bli sterkere og mulighetene for å frigi ressurser som gjør at man får muligheter til å gjøre ting man ellers ikke ville gjort, og at man står sterkere med tanke på å trekke til seg prosjekter og midler utenfra. Mer konkret blir det pekt på at sammenslåing kan bidra til at man står sterkere i samhandlingen med næringslivet og i forhold til utnyttelse av potensielle ringvirkninger knyttet til oljebasen i Sandnessjøen. Helgeland har rike og varierte ressurser som kan unyttes i reiselivssammenheng, hvor man sammen kan spille på og utvikle tilbud og produkter fra kyst til innland. Landbruk er en viktig næring i alle kommunene, og en sammenslåing kan gi grunnlag for en sterkere landbrukssatsing fra kommunene side. Et aktivt landbruk i utvikling vil være viktig for å skape attraktive bygder, og sterke primærnæringer bidrar i stor grad til å stabilisere folketallet. Vefsn og HALD-kommunene er også i gang med en prosess for å utarbeide felles strategisk næringsplan.

Meningene er varierende i forhold til hvorvidt en sammenslåing kan bidra til å øke det økonomiske handlingsrommet for politiske prioriteringer, og vurderingene av effektene av en sammenslåing av kommuner med tanke på å sikre livskraftige lokalsamfunn, er verken negative eller positive. At det ikke er tro på spesielle positive effekter i den forbindelse, har sannsynligvis sammenheng med frykt for sentralisering. Dette er en frykt som er klarest uttrykt i Grane.

Spørreundersøkelsen viser at det er et klart flertall som har tro på at en sammenslåing kan gi positive effekter med tanke på bli mer robust i forhold til å kunne møte framtidige utfordringer, nye oppgaver og økte krav til kommunene.

8.8 Fordeler og ulemper ved ulike sammenslåingsalternativer

Ut fra spørreundersøkelsen og intervjuene er det alternativet med HALD-kommunene og alternativet med Vefsn, Grane og Hattfjelldal som synes som mest nærliggende. Gjennom spørreundersøkelsen er det et klart flertall som mener at disse alternativene vil ha positive effekter. De viktigste argumentene for disse alternativene er at de representerer de mest funksjonelle og naturlig samarbeidsregionene, og hvor det i størst grad er felles kultur og identitet. En slik inndeling vil også føre til at man bygger nye kommuner rundt regionsentrene og man unngår potensielle konflikter knyttet til det å ha to byer i en og samme kommune.

Samtidig er det også noen som ser fordeler og muligheter knyttet til storalternativet hvor alle 7 kommunene er med. Det er kanskje Dønna og Vefsn som er minst negative til det. De viktigste argumentene for dette alternativet er få på plass en stor og framtidsrettet kommune med god tilgang på kompetanse og ressurser, og at dette vil gi grunnlag for en helhetlig satsing på utvikling av Helgeland som region. En slik kommune vil også høyst sannsynlig være godt rustet for å ta på seg nye oppgaver dersom det blir aktuelt. Med Toven-tunellen vil avstandene blir mindre og bo- og arbeidsmarkedsregionene vil bli større, og en større kommune kan få bedre forutsetninger for å utnytte mulighetene som det gir. Enkelte ser også muligheter for at bompengene kan bli fjernet ved en kommunesammenslåing. Flere peker på at de store variasjonene og relativt korte avstandene fra kyst til innland og fjell kan gjøre det lettere å utvikle Helgeland som reiselivsdestinasjon, og at ulikhetene snarere kan være en fordel enn en ulempe. Landbruket er en viktig i næring i mange kommuner, og en sterk storkommune kan i større grad være en pådriver for utvikling og styrking av landbruksnæringen, som er viktig for bosetting, tilbud og trivsel i bygene.

Samtidig er det bevissthet om at det er knyttet til utfordringer til dette alternativet, både når det gjelder avstander og demokrati. En del ser som mer realistisk å tenke i forhold til en to-trinnrakett, at man først konsentrerer seg om å bygge nye kommuner rundt regionsentrene, og eventuelt ser på storalternativet på senere tidspunkt. Dersom man går fra sju til to kommuner, vil det også gjøre det interkommunale samarbeidet enklere og mer effektivt, og det vil også da være lettere å utvikle felles strategier og tale regionens interesser med én stemme. For de mindre kommunene er det frykt for at en sammenslåing skal bidra til økt sentralisering og utarming av lokal samfunn. I den forbindelse vil det i en sammenslåingsprosess være sentralt å avdekke hva som er den enkeltes kommunes utfordringer og mål for framtidig utvikling. Uansett alternativ som velges, vil det være behov for å enes om felles utfordringer, visjoner og mål for den nye kommunen som alle dagens kommuner kan se seg tjent med.

8.9 Sammenfattende konklusjoner

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

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

Flere av kommunene har svak arbeidsplassutvikling, negativ netto innenlands flytting og befolkningsutvikling, selv om enkelte kommuner har hatt en positiv utvikling de senere årene. Ingen av kommunene har spesielt urovekkende økonomisk nøkkeltall, men flere peker på framtidige utfordringer knyttet til høy gjeld, dyrt tjenestetilbud, etterslep på pensjon og fare for renteøkninger.

En kommunesammenslåing kan bidra til noe økt økonomisk armslag de første 15 årene etter en sammenslåing som følge av tildeling av inndelingstilskudd kombinert med realisering av innspareingspotensial knyttet til administrasjon og tjenester. Dette forutsetter at dagens økonomisk virkemidler også er virksomme på sammenslåingstidspunktet. Alternativet hvor Hattfjelldal er med, vil også føre til noe økte inntekter som følge av konsesjonskraft.

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

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

Demokratisk sett vil en sammenslåing vil gi lavere politisk representasjon, noe som oppleves som problematisk, spesielt i de minste kommunene. Dette kan kompenseres med ulike former for innbyggermedvirkning, og som også kan bidra til å vitalisere lokaldemokratiet. Videre kan man få bedre styring og kontroll med oppgaver som i dag løses gjennom interkommunalt samarbeid, gjøre det mer attraktivt å delta i politisk arbeid, få et klarere skille mellom politikk og administrasjon, øke innflytelsen på regionale og nasjonale saker og mer helhetlig styring med funksjonelle områder.

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

Videre er det klart at resultatene av en sammenslåing vil ha sammenheng med hvilke politiske valg og prioriteringer som foretas. Fra frivillige sammenslåinger som er gjennomført er det gode erfaringer med at kommunene enes om en felles plattform med mål og visjoner for en sammenslåing, og at dette nedfelles gjennom en intensjonsavtale. Det viktig at en slik plattform inneholder visjoner og mål som man i størst mulig grad kan enes om både i by og bygd, slik at behovet for en balansert senter- og bygdeutvikling ivaretas. Dersom man skal kalle seg et regionsenter, vil man også være avhengig av et livskraftig omland, og et livskraftig omland vil være avhengig av positiv utvikling i regionsenteret. Erfaringsmessig er det de minste kommunene som har vanskeligst for å se fordelene ved en kommunesammenslåing. Derfor er det avgjørende at man i hver kommune avkla-

rer hvor man står i dag, hvordan det er ønskelig og realistisk å utvikle seg i framtiden og hvordan man kan stå sterkere for å møte disse utfordringene sammen enn hver for seg. Dette kan f.eks. dreie seg om at gjennom en større og mer slagkraftig kommune ønske styrke og videreutvikle landbruks- og reiselivsnæringen i kommunene. Her har Helgeland rike og varierte ressurser som det kan være formålstjenlig å utvikle og profilere i felleskap. Dersom man enes om felles utfordringer, vil det også være lettere å samles om felles visjoner for framtidig utvikling.

I forbindelsen med en eventuell sammenslåing har følgende alternativer ligget til grunn for utredningen:

- 1) Alle, det vil si Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Vefsn, Grane, Hattfjelldal, Dønna (28877 innb.)
- 2) HALD + Vefsn, det vil si Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Vefsn, Dønna (25947 innb.)
- 3) HALD, det vil si Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Dønna (12695 innb.)
- 4) Vefsn + Grane + Hattfjelldal (16128 innb.)

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

Ulempen med disse alternativene er kanskje at de ikke er større en de må være befolkningsmessig for å skape robuste kommuner som er i stand til å ta på seg nye oppgaver. Regjeringen har signalisert at det kan være aktuelt å overføre nye oppgaver til kommunene. Foreløpig er det usikkert hva dette omfatter, men det kan dreie seg om både fylkeskommunale og statlige oppgaver. Dersom man velger alternativ 1, hvor alle kommunene er med, vil man få en kommune på nærmere 29 000 innbyggere. Befolkningsmessig vil man da få en kommune som bedre rustet å håndtere nye oppgaver og utfordringer, og det kan være lettere å få til en helhetlig koordinering og utvikling på tvers av kommunegrensene. For noen framstår dette som en spennende og framtidsrettet løsning som vil gjøre det lettere å utnytte og profilere regionens rike og varierte ressursgrunnlag. Ulempen er at avstandene blir store, og det at det er en sammenslåing av mange kommuner i to funksjonelle regioner, kan gjøre prosessene mer krevende å håndtere pga. kulturelle forskjeller, interesse-motsetninger og demokratiske utfordringer.

Alternativ 2, som omfatter HALD-kommunene og Vefsn, vil gi en kommune som er omtrent like robust befolkningsmessig som alternativ 1, men avstandsproblematikken blir betraktelig mindre. Dette er også et alternativ hvor alle kommunene inngår i et og samme regionråd, og hvor det er etablert samarbeidsrelasjoner fra før. Ulempen med dette alternativet kan være at man da får en kommune inneholdende to regionsenter, og at det lettere vil oppstå konflikter mellom disse. Alternativet virker også mindre realistisk dersom som man ser alle de 7 kommunene som helhet. Skal det gjennomføres en kommunereform, vil Grane og Hattfjelldal ikke ha muligheter for å håndtere nye oppgaver på egen hånd. Slik sett er det unaturlig av Vefsn danner ny kommune sammen HALD-kommunene uten at Grane og Hattfjelldal også er med.

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

Referanser

- Agenda (2006). *Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutning mellom Ramnes og Våle*. Prosjektrapport R 5171.
- Bolkesjø, T. & Brandtzæg, B.A. 2005. *Den vanskelige dialogen. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004*. - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 224 2005.
- Brandtzæg, B.A, Aastvedt, A., Thorstensen, A. & Vareide, K. 2010. *Mosvik og Inderøy. Utredning av kommunesammenslåing*. – Telemarksforskning. Rapport nr. 264.
- Brandtzæg, B.A. 2009. *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. Telemarksforskning. Rapport nr. 250.
- Brandtzæg, B.A. 2001. *Folks syn på kommunepolitikk og forvaltning for sammenslåingen av Våle og Ramnes kommuner*. - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 10/2001. Agenda 2006
- Brandtzæg, B.A. 2006. *Evaluerings av forsøk med interkommunale barnevern*. - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 229 2006.
- Brandtzæg, B.A. 2006. *Evaluerings av forsøk med interkommunalt samarbeid om barnevern i Vest-Telemark*. - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 29 2006.
- Brandtzæg, B.A. 2009. *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. – Telemarksforskning. Rapport nr. 258.
- Brandtzæg, B.A., Aastvedt, A., Lie, K., Thorstensen, A. & Storm, H. 2011. *Utgøring av kommunestruktur i Ryfylke*. Telemarksforskning. Rapport nr. 282.
- Bukve, O. 1999. *Samanslåing, samarbeid eller status quo? Kva bør skje med kommunestrukturen*. Høgskulen i Sogn og Fjordane. R-nr 1/99.
- Econ 2006. *Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring*. Econ. Rapport 2006-057.
- Etzkowitz, H. & Leydesdorff, L. 1998. *The Endless Transition: A 'Triple Helix' of University-Industry-Government Relations*. Minerva 36, 203–208.
- Frisvoll, S. og Almås, R. (2004). *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning*. Senter for bygdeforskning.
- Grefsrud & Hagen 2003. *Kriterier for kommuneinndeling*. Østlandsforskning. ØF-rapport nr. 21/2003.
- Hagen, T.P. og Sørensen, R.J. (2006). *Kommunal organisering*. Universitetsforlaget.
- Harvold, K. & Skjeggedal, T. 2012. *Interkommunalt plansamarbeid*. – Samarbeidsrapport NIBR/Østlandsforskning 2012.
- Jukvam, D 1999. *Historisk oversikt over endringer i kommune- og fylkesinndelingen*. – Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger.
- Kalseth, J., Rattsø, J. & Sørensen, R. (1993). *Ressursbruken i kommunal administrasjon*. Tidsskrift for samfunnsforskning nr 3/93 s 219-242.

- Kleppe, B. 2012. *Norsk kulturindeks 2012. Resultater for Sør-Trøndelag*. Bø: Telemarksforskning. Notat nr. 76/2012.
- Kvello, Ø. & Wendelborg C. (2003) *Det kommunale hjelpeapparatet for barn og unge. Kommunestørrelse relatert til organisering av, samarbeid mellom og effektiviteten i hjelpeapparatet*. Nord-Trøndelagsforskning. NTF-rapport 2003:2.
- Langøren, A. 2005. *Vekstkommunenenes økonomi*. Norsk Økonomisk Tidsskrift, 2005 (nr. 119) s.39-50.
- Nilsen, J.K. og Vinsand, G. 2009. *Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag – status, utfordringer og veivalg*. NIVI-Rapport 2009:2.
- Nilsen, J.K. & Vinsand, G. 2007. *Evaluerings av interkommunalt samarbeid i Midt-Telemark*. NIVI Rapport 2007:1.
- NIVI 2009. *Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag – status, utfordringer og veivalg*. NIVI Rapport 2009:2.
- NOU 1986:7. *Forslag til endringer i kommuneinndelingen for byområdene Horten, Tønsberg og Larvik i Vestfold fylke*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- NOU 1989:16. *Kommuneinndeling i byområdene Sarpsborg, Fredrikstad, Arendal, Hamar og Hammerfest*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forvandring*. Kommunaldepartementet
- NOU 2005:13 (2005). *Fordeling, forenkling, forbedring*. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Oslo: Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning. Hentet på www.regjeringen.no.
- Porter, Michael E. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. London, etc.: Macmillan.
- Rambøll (2013). *Demografi og behov som følge av ny kampflybase*. Rambøll. Utredning 2013-04-18.
- Sanda, K.G. & Lie, K. (2003). *Samarbeid med god glid! Forslag til styringsprinsipper og praktiske budsjetteringsrutiner for kommuner og interkommunale samarbeidstiltak i Midt-Telemark*. Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport. nr. 19/2003.
- St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen*. Kommunal- og arbeidsdepartement
- Sunde, H. & Brandtzæg, B.A. (2006). *Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslåinger*. Asplan Viak og Telemarksforskning-Bø. Sluttrapport prosjekt 2004/106091.
- TBU (2012). *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. November 2012. Kommunal- og regionaldepartementet. Departementenes servicesenter – 11/2012 -1200.
- Vareide, K. & Storm, H. 2010. *Hvordan måle bostedsattraktivitet*. Telemarksforskning. Rapport 227.
- Vinsand, Geir & Nilsen, Jørund K. 2007 *Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner*. NIVI-rapport 2007:2
- Hansen, S.W. & Hjelm, U. Kommunesammenlægninger og borgernes opfattelse af lokaldemokratiet – en status 6 år efter kommunalreformen. Artikeludkast til præsentation i Dansk Selskab for Statskundskab d. 24-25.10.13