

Utredningsnotat B

Salten regionråd

Oslo, 17. juni 2015



INNHALDSFORTEGNELSE

1. Innledning	3
1.1. Mandat og metodisk tilnærming	3
1.2. Viktige begreper i kommunal tjenesteproduksjon.....	4
1.3. Effekter av Kommunereformer på lokal tjenesteproduksjon	5
1.4. Avgrensning.....	7
2. Endringer i kommunens rolle som tjenesteprodusent og myndighetsutøver?	9
2.1. Historisk bakgrunn.....	9
2.2. Endringer i oppgavene; samhandlingsreformen	9
2.3. Utvikling i det eksterne markedet.....	10
2.4. Statens styring av kommunal sektor	11
2.5. Kommunereformen - samisk perspektiv	12
2.6. Sentralisering av befolkningen	15
3. Kommunens rolle som tjenesteyter.....	17
3.1. Administrativ kapasitet.....	17
3.2. Kommunens prioritering, utgifter og dekningsgrader knyttet til ulike tjenester	19
3.3. Barnehage.....	20
3.4. Grunnskole.....	25
3.5. Pleie og omsorg.....	30
3.6. Sosialtjenesten.....	37
3.7. Barnevern	39
3.8. Behov for kompetanse	42
3.9. Økonomisk soliditet	42
3.10. Valgfrihet	44
4. Kommunens rolle som myndighetsutøver	46
5. Interkommunale samarbeid i regionen på kommunal tjenesteproduksjon.....	49
5.1. Bakgrunn for etablering av Interkommunale samarbeid.....	49
5.2. Interkommunale samarbeid i Salten	49

1. Innledning

1.1. Mandat og metodisk tilnærming

Dette dokumentet er den andre delutredningen i en serie på fire. Det er definert et sett med tema for den enkelte delutredning, og i denne delutredning er formålet å belyse kommunenes rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver.

Følgende to problemstillinger er sentrale:

- Hvordan sikre kvalitet, effektiv ressursbruk og likeverdighet i tjenesteproduksjonen ved ny kommunestruktur?
- Hvordan ivareta rettsikkerhet, forutsigbarhet, habilitet og likebehandling i en ny kommunestruktur?

Endringer i kommunestrukturen er et tema som mange er opptatt av. Delutredningene vil derfor ha ulike målgrupper, som vil ha svært ulikt utgangspunkt i forhold til kjennskap og kunnskap om temaene som berøres i utredningen. Samlet sett håper vi at delutredningene vil gi politikerne, administrasjonene, innbyggerne og andre interessenter av dette arbeidet et felles faktabasert grunnlag til å gjennomføre opplyste diskusjoner om hva som er det beste for den enkelte kommune. Delutredningene inneholder fakta, analyser og vurderinger som i ulik grad vil være offentlig kjente. Mye av innholdet vil være kjent for engasjerte lokalpolitikere og kommunens ledelse, men det er viktig at delutredningene også fremstår som opplysende for folk flest som ikke har den samme inngående kjennskapen til innholdet i kommunene, og gjennom det gi en helhetlig oversikt som kan danne et felles utgangspunkt for drøftelsene om kommunesamarbeidet.

Hovedfokus skal legges på kommunal tjenesteproduksjon, administrativ kapasitet, tilgang på relevant kompetanse, betydningen av økonomisk soliditet og valgfrihet i tjenestetilbudet for innbyggerne i Salten. Arbeidet er videre samordnet med utredning gjennomført i regi av Salten Regionråd fra 2005/2006. I denne delutredningen vil vi først og fremst redegjøre for dagens status vedrørende de ovennevnte faktorene. Videre vil vi analysere, vurdere og kommentere de viktigste forholdene ved faktagrunnlaget. Delrapporten vil omtale hvilke konsekvenser en kommunesammenslåing vil kunne ha i forhold til ulike problemstillinger som er identifisert i gjennomgangen, men den vil ikke vurdere konkrete alternativer til strukturendring. Dette vil bli presentert i den sluttrapporten fra utredningen.

Vi har benyttet oss av et kvalitativt studiedesign med innslag av kvantitative analyser. Dette innebærer at kommunene i Salten i all hovedsak vil bli analysert ved hjelp av ulike data hvor vi kombinerer bruk av tall og tekstforståelse.

I tillegg er det i denne delrapporten tatt med analyser fra en spørreundersøkelse som BDO har gjennomført i Danmark i 2015. I denne undersøkelsen spurte vi danske rådmenn om de opplevde at den nylig gjennomførte kommunereformen hadde hatt noen effekt innenfor definerte områder. Spørreundersøkelsen ble sendt til rådmennene i samtlige 98 kommuner i Danmark. 47 danske rådmenn besvarte undersøkelsen, noe som medfører at feilmarginen i analysene ligger på rundt 10 % om man operer med et konfidensnivå på 95 prosent.

Målsetningen med valget av metode har vært å maksimere validiteten i utredningen. Det vil si at vi søker å gjøre analysene så presise og gyldige som mulig. Denne delen av analysen har tatt utgangspunkt i ulike informasjonskilder, herunder offentlig tilgjengelige rapporter, dokumenter fra Salten regionråd, samt tall og statistikk fra KOSTRA og SSB. Vi har kombinert ulike informasjonskilder for å kunne skape et oversiktlig bilde over situasjonen blant kommunene i Salten.

1.2. Viktige begreper i kommunal tjenesteproduksjon

I diskusjoner om styring av kommunal tjenesteproduksjon er det enkelte begreper som går igjen. Herunder kan vi nevne kvalitet, produktivitet, effekt og effektivitet. Disse begrepene er også sentrale i bakgrunnen for den pågående kommunereformen. Regjeringens målsetning med reformen er at nye større robuste kommuner skal kunne produsere bedre tjenester til befolkningen med høyere effektivitet. Før vi beveger oss over til mulige effekter av kommunereformen på kommunal tjenesteproduksjon, er det hensiktsmessig å definere de ovennevnte begrepene.

Kvalitet kan defineres i henhold til ISO 9000:2000, som «i hvilken grad en samling av iboende egenskaper oppfyller krav». Helt overordnet kan man skille mellom objektiv og subjektiv vurdering av kvalitet, hvor det sistnevnte omhandler den opplevde kvaliteten fra et brukerperspektiv. Det er også et skille mellom produksjonsorientert kvalitet og opplevd kvalitet, men det påpekes at disse henger nøye sammen (SSØ 2010). Det poengteres at det er: «... nødvendig med indikatorer for alle typer kvalitet, både subjektive og objektive» (Borge, m.fl. 2012). Det er med andre ord viktig å måle hva brukerne får av tjenester, hvordan tjenestene er mottatt og hvordan brukerne opplevde dem (SSØ 2010).

Produktivitet kan defineres som forholdet mellom produksjonsmengde og ressursinnsats (Busch, Johnsen og Vanebo 2013) og viser hvor mye produksjon en virksomhet får ut av innsatsfaktorene som er benyttet. I den internasjonale organisasjonslitteraturen er produktivitet kjent som «efficiency» og kan defineres som å produsere mest mulig med minst mulig bruk av ressurser (Skogan 1976). SSØs veileder (2010) presenterer to ulike produktivitetsbegreper som anses relevante avhengig av hvilke deler av kommunens tjenesteproduksjon man ønsker å fokusere på.

- **Kostnadsproduktivitet** er et mål på enhetskostnader i produksjon, eksempelvis gjennomsnittskostnad per behandlede sak. Brøken kan også snus for å uttrykke antall behandlede saker gitt et visst beløp.
- **Arbeidsproduktiviteten** er et mål på gjennomsnittlig tidsbruk per enhet og kan eksempelvis være gjennomsnittlig saksbehandlingstid for en aktuell sakstype. Uttrykket kan snus for å si noe om produsert volum i forhold til medgått tid, eksempelvis antall ferdig behandlede saker per årsverk.

Dersom kommunen fokuserer på hvor mange tjenester som produseres per krone forbrukt er kostnadsproduktivitet relevant, mens arbeidsproduktivitet er relevant i forhold til å definere hvor ressurskrevende en tjeneste er (SSØ 2010).

Effekt kan for eksempel sies å representere verdien tjenesten har for brukeren/ mottakeren av tjenesten (Busch, Johnsen og Vanebo 2013), eller resultatene i en produksjons-/ resultatkjede (Johnsen 2007). Å måle verdien av produksjonen er vanskelig i offentlig sektor. Like fullt er verdi vesentlig når man snakker om styring. Effekter er eksempelvis definert som endring i tilstand hos brukere/ samfunnet som følge av virksomhetens tiltak (SSØ 2010).

Effektivitet kan defineres som forholdet mellom produksjonsverdi og ressursinnsats (Busch, Johnsen og Vanebo 2013, 55). Dette medfører at man for å kunne måle effektivitet må vite noe om verdien av det man produserer; effektene. I organisasjonslitteraturen er effektivitet omtalt som «effectiveness». Effektive organisasjoner kan eksempelvis defineres som «those which meet challenges put to them, satisfy demands for service or solve problems» (Skogan 1976). Effektivitet kan således sees på som et uttrykk for måloppnåelse med minst mulig, eller mest mulig hensiktsmessig, ressursbruk.

I diskusjonen rundt den pågående kommunereformen vises det ofte til erfaringene fra utlandet, og spesielt knyttet til hvorvidt en kommunereform kan bidra til et bedre tjenestetilbud for innbyggerne i landets kommuner. I det neste avsnittet har vi derfor kort oppsummert de viktigste funnene fra den internasjonale forskningslitteraturen på området.

1.3. Effekter av Kommunereformer på lokal tjenesteproduksjon

Den internasjonale litteraturen som tar for seg effekter av kommunesammenslåinger er omfattende. Herunder finnes det studier som tar for kommunesammenslåinger i vestlige land som dateres tilbake til 80-tallet (Mehay 1981, Nelson 1992). Denne litteraturgjennomgangen vil derimot fokusere på nyere litteratur som i all hovedsak tar for seg Europeiske land.

Studier av kommunesammenslåingene i Danmark og Sverige er spesielt interessante, ettersom de skandinaviske kommunene i stor grad har de samme ansvarsområdene. I dette kapitlet har vi valgt å fokusere på kjente effekter av kommunereformen med spesielt henblikk på Danmark og Sverige.

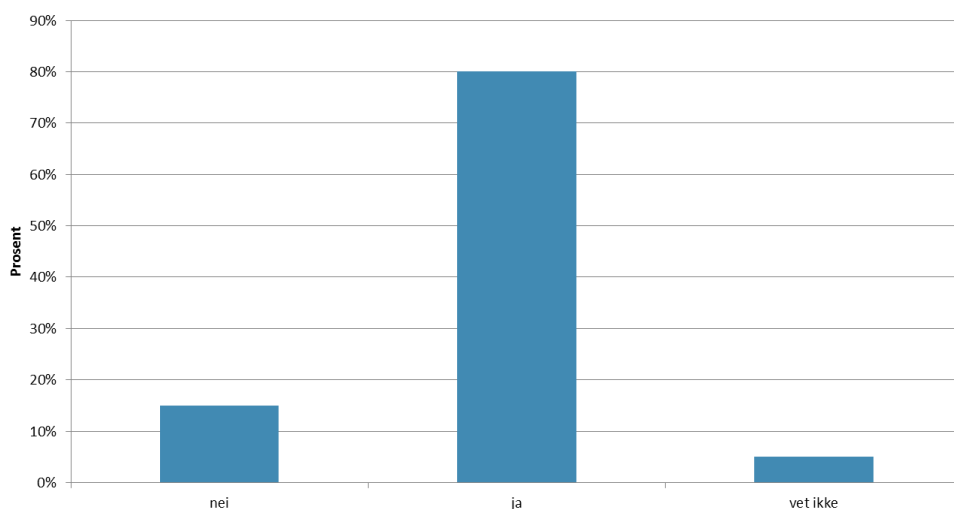
1.3.1. Stordriftsfordeler?

Studier som har tatt for seg de økonomiske konsekvensene av kommunereformer har i stor grad fokusert på empirisk å undersøke stordriftsfordelene ved kommunesammenslåinger. Med andre ord å analysere hvorvidt «economies of scale» argumentet kan understøttes av empiri i den desentraliserte delen av offentlig sektor. De fleste studiene har brukt utgifter knyttet til administrasjon som den avhengige variabelen. Det er flere studier som finner at man har klart å redusere administrasjonsutgiftene gjennom kommunesammenslåinger (Reigenwertz, 2010; Hanes, 2014). Her er det derimot viktig å påpeke at resultatene ikke nødvendigvis innebærer en lineær sammenheng. Hanes (2014) analyse av svenske kommuner konkluderer med at størrelse har en negativ effekt på kostnader, men bare for kommuner over en viss størrelse. Studien finner med andre ord at det er et U-forhold mellom utgifter og innbyggerstørrelse.

En nylig publisert dansk studie, som tar for seg effektene av kommunereformen i Danmark fra 2007, finner at kommunesammenslåinger virker å føre til bedre økonomiske resultater for nye sammenslåtte kommuner (Hansen, Houlberg og Pedersen 2014). En nærmere analyse av studien viser derimot at for flere av årene som er undersøkt er ikke effektene signifikante. Det kan med andre ord tyde på at langtidseffektene av reformen fremdeles er ukjente. En studie av kommunesammenslåinger i Nederland finner heller ikke en signifikant effekt mellom utgifter per innbygger og kommunestørrelse (Allers og Geertsema 2014). Det er med andre ingen tydelige svar på hvorvidt kommunesammenslåinger resulterer i stordriftsfordeler som igjen medfører redusert utgifter til eksempelvis administrasjon. Noen kommuner har også opplevd at de administrative kostnadene knyttet til omstilling og integrering, som påløper de første årene etter en sammenslåing, i enkelte tilfeller har vært høyere enn innsparingene i samme periode.

Grunnen til at resultatene fra studiene varierer såpass kan være mange, men som Allers og Geertsema (2014) poengterer er argumentet om stordriftsfordeler egentlig utledet fra produksjonsheter og ikke på organisasjoner. Her er det viktig å påpeke at studiene som her er analysert ikke har kontrollert for organisatoriske, ei eller kulturelle forhold i kommunene. Ettersom disse forholdene er vanskelig å kvantifisere og dermed vanskelig å måle vil det alltid være utfordrende å forstå hvordan kommunestruktur påvirker økonomiske forhold.

I vår gjennomførte analyse av de opplevde effektene ved kommunereformen i Danmark svarte danske rådmenn (kommunaldirektører) at man opplever at økonomien er bedret etter reformen. I figuren under ser vi at rundt 80 prosent av danske rådmenn opplever at man har fått bedre kontroll og styring på økonomien i kommunen.



Figur 1: Spørreundersøkelse til danske rådmenn: Spørsmål: Har kommunen fått bedre kontroll og styring på økonomien? Kilde: BDO

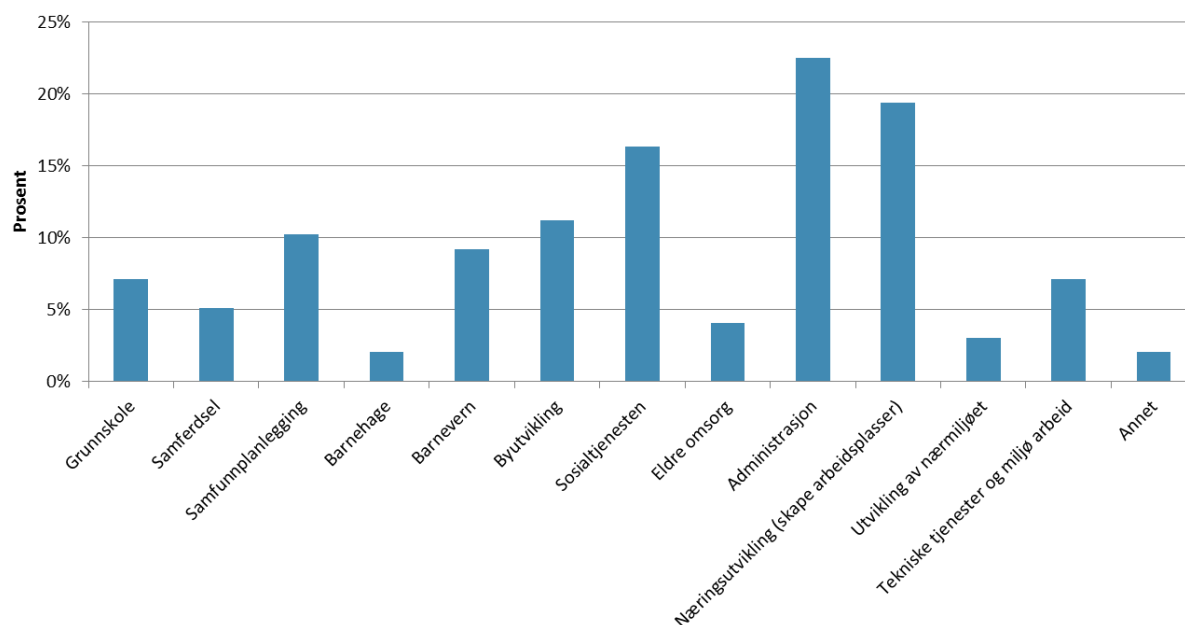
Behovet for å dra nytte av stordriftsfordeler er også noe som vi finner blant Saltenkommunene. Bakgrunnen for etableringen av Salten Brann IKS var blant annet begrunnet med at kommunene alene ikke klarte å oppfylle myndighetenes krav til kompetanse hos brannmenn. I tillegg manglet kommunene nødvendig utstyr. Mangelen på kompetanse var også bakgrunnen for at etableringen av felles legevaktformidling. I forkant av etableringen ble det påpekt at kommunene slet med å rekruttere personer med relevant kompetanse.

I etterkant av at man etablert interkommunale selskap innenfor flere tjenesteområder så har kommunene vurdert det dit hen at selskaper som eksempelvis Salten Brann IKS har etablert seg som et solid selskap. Det påpekes også at de økonomiske stordriftsfordelene har begynt å vise seg for dette spesifikke tjenesteområdet.

Forventningene om at interkommunale samarbeid skal føre med seg stordriftsfordeler er også tatt inn som en del av interkommunale eierstrategier for Salten.

1.3.2. Bedre kvalitet og mer effektive tjenester?

BDOs gjennomgang av litteraturen som omhandler effekter av kommunale reformer i Europa, med særlig henblikk på Sverige og Danmark, viser det at det er begrenset kunnskap om de generelle effektene av en kommunereform, og særlig med henblikk på hvilke effekter dette har på tjenestene. Betrachninger rundt hvorvidt større kommuner medfører at kommuner kan levere kvalitativt bedre tjenester til befolkningen er det stor usikkerhet knyttet til ettersom det er svært få bidrag i litteraturen som tar for seg dette. En publisert dansk studie påpeker nettopp at vi mangler forståelse for den danske kommunereformenes konsekvenser for kvaliteten på offentlig tjenesteproduksjon (Olsen 2010). Vår egen undersøkelse fra Danmark viser det samme. Når vi spurte danske rådmenn om å vurdere de positive effektene reformen har hatt på ulike tjenesteområder er svarene svært varierende. Administrasjonstjenester er det området som flest mener har hatt en positiv utvikling siden reformen ble igangsatt. Svarene knyttet til de andre tjenesteområdene er derimot så varierende at feilmarginen i svarene vil være for store til å trekke klare konklusjoner.



Figur 2.: Spørreundersøkelse til danske rådmenn. Spørsmål: Hvilke tjenesteområdet har forbedret seg etter reformen?
Kilde: BDO

Det er ingen enkel årsaksforklaring til hvorfor enkelte kommuner er mer effektiv eller produserer kvalitativt bedre tjenester enn andre. Enkelte peker på kompetanse som en viktig forklaring, mens andre fremhever organisasjonskultur. Produktivitetskommissjonen sin rapport fra 2015 vektlegger eksempelvis god ledelse som en premis for effektivitet i kommunal tjenesteproduksjon. I rapporten står det skrevet følgende: «En profesjonell og tydelig virksomhetsledelse er et grunnleggende premis for effektivitet og innovasjon både i privat og offentlig sektor. Ledere i offentlig sektor bør i større grad holdes ansvarlig for hvilke resultater de oppnår. Samtidig bør ledelsen sikres tilstrekkelig handlingsrom til at det er grunnlag for å stille dem ansvarlig (NOU, 2015: 1, s. 309)».

Kvalitativt gode tjenester er et annet begrep som inneholder svært mange komponenter. En FOU rapport fra 2001 pekte på en av utfordringene med kvalitetsbegrepet i offentlig sektor: «Problemet med offentlige tjenester er at de ofte er erfaringsgoder som inneholder ett eller flere ekspertdefinerte karakteristika» (NOU, 2001:12, s. 47).

Det er med andre ord ikke kvantifiserbare forhold som påvirker både effektivitet og kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon, herunder finner vi blant annet organisasjonskultur og ledelse som er identifisert i ulike rapporter gjennom blant annet case-studier. Mulighetene til å teste eller kontrollere for disse er dessverre svært vanskelig.

1.4. Avgrensning

Ettersom kvalitets- og effektivitetsbegrepene i kommunal tjenesteproduksjon er komplekse kan man ikke regne med at en kommunereform automatisk vil medføre bedre kvalitet og mer effektive tjenester i Salten kommunene. Det som derimot er mer fremtredende er at det innenfor enkelte tjenesteområder finnes stordriftsfordeler, som det vil være mulig å frigjøre gjennom en kommunereform. Dette kan medføre at man i noen tilfeller kan øke både effektiviteten og produktiviteten på kommunal tjenesteproduksjon, ved at man får færre og større kommuner i Salten.

I tillegg er det slik at ressursene man har til rådighet vil være avgjørende for de tjenestene man klarer å produsere. Slik sett vil god økonomi være en medvirkende årsak til både effektive og

kvalitativt gode tjenester. I vår gjennomgang av kommunenes tjenesteproduksjon har vi derfor avgrenset oss til å fokusere på utgiftene som er knyttet til de ulike tjenestene. Formålet er å avdekke hvorvidt det finnes potensielle stordriftsfordeler innenfor enkelte tjenester. Dette vil således kunne gi svar på hvorvidt kommunesammenslåing på sikt vil kunne gi gevinster i Salten. Vi vil derfor ikke i denne delrapporten sammenligne tjenestene med utgangspunkt i kvalitet og effektivitet.

2. Endringer i kommunens rolle som tjenesteproducent og myndighetsutøver?

2.1. Historisk bakgrunn

Grunnlaget for kommunereformen som Regjeringen har beskrevet i kommuneøkonomiproposisjonen 2015, er Sundvollenerklæringen (2013). Her står det blant annet: «Regjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige tiltak blir fattet i perioden». Kristelig folkeparti og Venstre har gjennom en samarbeidsavtale forpliktet seg til å støtte reformen. Bakgrunnen for kommunereformen er at Regjeringen mener at dagens kommuner ikke er hensiktsmessig organisert for å løse de oppgavene som er lagt til det kommunale forvaltningsnivået. Behandlingen av kommunereformen i Stortinget viste at det står et bredt flertall bak intensjonene.

Regjeringen beskriver dagens kommuner som generalistkommuner. Dette innebærer blant annet at alle kommuner har de samme kravene når det gjelder å gi tjenester til innbyggerne, samt planleggings og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet. Kommunestørrelse har derfor ingen betydning for hvilke oppgaver en kommune er forventet å løse. Etersom over halvparten av de 428 kommunene som finnes per dags dato er kommuner med under 5000 innbyggere, mener dagens Regjeringen at et flertall av kommunene ikke er store eller robuste nok til å håndtere de oppgavene som de er forventet å løse.

Kort fortalt er reformen begrunnet i følgende forhold som har endret de funksjonelle samfunnsutviklingsområdene siden siste store kommunereform fra 1960-tallet:

- Befolkningsutvikling
- Sentralisering
- Kommunikasjonsutvikling

I tillegg har kommunene fått stadig flere oppgaver og økt ansvar, og er dermed svært viktige aktører for å løse noen av de aller viktigste samfunnsoppgavene.

Videre legges det vekt på at dagens kommuner i økende grad er med på å løse oppgaver som er av nasjonal og global betydning. Eksempelvis er en bærekraftig samfunnsutvikling sentral i møte med klima- og miljøutfordringer. På dette området har også kommunene en svært viktig oppgave.

2.2. Endringer i oppgavene; samhandlingsreformen

Per dags dato har norske kommuner ansvaret for svært mange helt sentrale velferdstjenester, herunder finner vi barnehager, grunnskoler, helse- og omsorgstjenester, sosiale- og tekniske tjenester. I tillegg har kommunene også ansvaret for bibliotek, ulike kulturtiltak, brannvern, havner, kirke og lokalt miljøvern. Kommunene har også ansvaret for planlegging og tilrettelegging for bruk av areal i kommunene, som tilrettelegging for næringstomter og boligbygging. De har i tillegg forvaltningsoppgaver knyttet til blant annet landbruk og behandling av byggesaker.

Ekspertutvalget viste i sin delrapport at oppgavene kommunene har ansvaret for i dag har økt både i omfang og bredde spesielt siden starten av 1990-tallet. Utvalget pekte blant annet på at økningen har vært markant i antall ansatte i kommunal sektor som blant annet skyldes utvidet tilbud innenfor barnehage, tidligere grunnskolestart samt utvidelser av helse- og omsorgstilbudet. En analyse gjort av NIBR (2012) påpekte at de siste års utvikling har medført at kommunene får stadig større ansvar for velferdsstatens tjenester. Samhandlingsreformen som ble innført i 2012 er et godt eksempel på dette. IRIS (2014) påpekte i en rapport om evaluering av samhandlingsreformen at utviklingen av sektoren kan beskrives i form av tre endringer:

- Ansvarsområdet er blitt større, i stor grad på grunn av desentralisering av omsorgstjenester fra statlig til kommunalt nivå

- Institusjoner er erstattet med hjemmebaserte tjenester
- Nye brukergrupper har blitt integrert i de ordinære kommunale tjenestene.

Samhandlingsreformen (St.meld. nr. 47, 2008-2009) hadde som målsetning å bidra til en bedre koordinering og samhandling i helse- og omsorgstjenestene. Formålet med reformen var å:

- Skape ett bedre tilbud for brukere med et behov for koordinerte tjenester
- Øke innsatsen for å begrense og forebygge sykdom
- Styrke samfunnets økonomiske evne til å møte den forventede demografiske utviklingen som innebærer flere eldre, samt et endret sykdomsbilde.

Samhandlingsreformen trådte i kraft 1. januar 2012, og det ble innført to økonomiske tiltak som hadde som mål å fremme bedre og mer effektiv samhandling mellom kommunene og helseforetakene. Det første økonomiske tiltaket var kommunal medfinansiering av spesialisttjenester (utført på helseforetakene). Dette innebærer at kommunene betaler 20 prosent av kostnadene for somatisk spesialistbehandling for sine innbyggere. For at kommunene skulle kunne bære dette økonomisk så overførte man rundt 4,2 milliarder fra helseforetakene til kommunene. Det andre økonomiske tiltaket var betaling fra dag én for utskrivningsklare pasienter. For at kommunene skulle gjennomføre dette overføre stortinget 560 millioner fra helseforetakene til kommunene.

I tillegg til de økonomiske tiltakene som ble innført ble det gjort en rekke andre endringer. Herunder kan vi nevne:

- Ny folkehelselov som skal styrke kommunenes ansvar for forebygging og helsefremmende arbeid i alle samfunnssektorer
- Ny lov for helse- og omsorgstjenesten i kommunene.
- Én felles lov som samler kommunenes plikter. Dette inkluderer også at brukere nå kun skal ha ett sted å klage - hos Fylkesmannen.

Samhandlingsreformen medførte videre at helseforetakene og kommunene måtte inngå forpliktende samarbeid, slik at pasienter og brukere skal kunne motta et mest mulig helhetlig tilbud av pleie- og omsorgstjenester. Informasjon fra helsedirektoratet viser at samtlige av kommunene i Salten har inngått forpliktende avtaler med nordlandssykehuset.

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

Til slutt er det verdt å nevne at dagens regjering har varslet at den nåværende finansieringsordning vil bli endret. Regjeringen har varslet at endringene vil bli beskrevet i en ny stortingsmelding som kommer i 2015.

2.3. Utvikling i det eksterne markedet

Gjennom det siste tiåret har flere og flere kommuner konkurranseutsatt utvalgte tjenester (FAFO 2013). Den mest brukte forklaringen er at kommunen har et mål om å redusere kostnadene. I en situasjon hvor norske kommuner til stadighet beskriver de økonomiske rammene som utfordrende, blir konkurranseutsetting sett på som et virkemiddel for å redusere kostnadene (PwC 2009). Videre kan for eksempel stordriftsfordeler gjøre det billigere å produsere en enhet ved at samme leverandører yter tjenester for flere kommuner. I en rapport fra 2006 vises det til at eksempelvis en kommunal revisjonstjeneste kan være mer effektiv dersom den kunne produsere samme type tjeneste for flere kommuner (Telemarksforskning 2006). I andre tilfeller kan konkurranseutsetting ikke bare være et virkemiddel, men også et mål i seg selv. Den politiske ledelse har, i enkelte kommuner, en oppfatning om at det kun er noen kjerneoppgaver som kommunen bør ta for seg, og

at selve driften dermed kan settes ut. Det er derimot ikke bare den politiske ledelsen som tar initiativ til å konkurransenutsette tjenester. En studie fra 1996 viste at for to tredjedeler av kommunene som valgte å konkurransenutsette enkelte tjenester, så var dette igangsatt av kommunens administrasjon.

2.4. Statens styring av kommunal sektor

Rammetilskuddet består av overføringer fra staten gjennom inntektssystemet og er et av hovedprinsippene for statens styring av kommunesektoren. Rammestyring er en forutsetning for at kommunene skal ha et handlingsrom, slik at de kan fungere som lokale demokratier som kan gjøre lokale og individuelle tilpasninger av tjenestene og foreta egne veivalg. Ved overføring av nye oppgaver til mer robuste kommuner vil rammestyring, både økonomisk og juridisk, ligge til grunn.

Til tross for at rammestyring er hovedprinsippet for statlig styring av den kommunale sektoren så har blant annet ekspertutvalget påpekt at omfanget av statlig styring har økt de siste tiårene (Ekspertutvalget, 2014). Utvalget peker spesielt på at statlig detaljstyring er kommet gjennom regelstyring, tilsyn og egenkontroll som staten pålegger kommunene. Særlig mener utvalget at man ser en betydelig vekst i faglige retningslinjer og veiledere. Utvalget konkluderer med at «For stram og detaljert styring vil kunne gi en gradvis innsnevring av det kommunale handlingsrommet og dermed bidra til å svekke de fordelene det kommunale handlingsrommet gir (Ekspertutvalget, 2014, s. 103). I resten av dette avsnittet skal vi kort se på to sektorer og forholdet mellom statlig rammestyring og statlig detaljstyring av kommunene. Dette gjør vi for å illustrere utviklingen i kommunal sektor.

Grunnskole

Grunnskoleopplæring er av kommunenes mest ressurskrevende tjenester. I følge en rapport fra NIBR/TF (2012) så skiller grunnskoleopplæring seg fra de øvrige tjenestene ved at det ikke er noe samarbeid mellom statlige og kommunale på tjenester. På den andre siden så har denne sektoren svært lang tradisjon med å være statlig styrt gjennom et omfattende lovverk og andre virkemidler. Ekspertutvalget (2014) påpeker at på dette tjenesteområdet så har man etablert omfattende overvåking og kontrollsystemet for blant annet å overvåke kvaliteten ved de ulike skolene rundt om i landet gjennom grunnskolens informasjonssystem (GSI). På dette tjenesteområdet har man også etablert nasjonale prøver med det formål å etablere ett nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Staten legger med andre ord sterk vekt på å fremskaffe informasjon som gir grunnlag for planlegging og overordnet styring av tjenesten.

Pleie og omsorg

En nylig rapport som tok for seg forholdet mellom stat og kommune påpeker at gjennom det siste tiåret så har stortinget vedtatt en rekke lovendringer som har medført økt faglig styring av den kommunale pleie og omsorgstjenesten. (NIBR/TF, 2012). Det er i tillegg større vekt på tilsyn og kontroll. Rapporten påpeker også at øremerkede midler fortsatt er mye brukt som styringsverktøy fra statlig hold. Samhandlingsreformen har gitt kommunene nye oppgaver og større ansvar, men har samtidig medført at kommunene stilles ovenfor høyere forventninger og krav. «Utviklingen i bruken av normative virkemidler er i første rekke kjennetegnet av at det er flere lover som gir individuelle rettskrav, skjerpede krav til saksbehandling og prosess samt økte krav til styringskompetanse (NIBR/TF, 2012, s. 152)».

2.5. Kommunereformen - samisk perspektiv

Kommunereformen er en omfattende reform, og vil være en av de største endringene gjort på kommunalt nivå de siste 50 årene. Reformen berører mange samfunnsområder, og mange av disse vil ha direkte innvirkning på forvaltningsområder som berører samiske interesser. Da samenes rettigheter til å sikre og videreutvikle sitt språk og kultur både er grunnlovsfestet¹, og nedfelt i ILO-konvensjonene², vil det være viktig å hensynta disse i prosessen. I St.Meld nr. 14 vektlegges det da også at samiske språkbrukere ikke skal komme dårligere ut som følge av endringer i kommuneinndelingen³. Sametinget har derimot i sin behandling av kommunereformen poengtert at det ikke er tilstrekkelig å si at samiske rettigheter ikke må svekkes ved en reform, men at kommunereformen bør bidra til å styrke samisk språk og kultur i kommunene⁴. Sametinget er bekymret for hvilken innvirkning kommunereformen vil ha på samers rettigheter, særlig i det samiske språkforvaltningsområdet, men også i kommuner for øvrig hvor det er bosatt samer. Kommunesammenslåing vil også kunne føre til at samene i enkelte tilfeller vil utgjøre en lavere andel av den nye kommunens befolkning. Dette kan føre til mindre gjennomslag for samiske saker og den samiske befolkningen vil kunne få mindre innflytelse. Videre uttrykkes det bekymring rundt opplæringstilbudet i og på samisk, samt hvordan kommunereformen vil berøre helse- og sosialtilbudet til den samiske befolkning og næringsutviklingen i samiske områder. Samiske arealsaker vil også kunne bli påvirket. Det vil derfor være viktig at kommunene inkluderer samiske interesser i det videre arbeidet knyttet til en eventuell kommunesammenslåing.

Eventuell innlemmelse i forvaltningsområdet for samisk språk eller ikke

Det er fortsatt uklart hva som vil skje dersom et område som i dag er en del av forvaltningsområdet for samisk språk blir innlemmet i en ny storkommune sammen med kommuner som ikke er en del av forvaltningsområder. Gitt at det regjeringsnedsatte utvalget som skal se på lovverk, tiltak og ordninger for de samiske språkene i Norge ikke leverer sin utredning før i februar i 2016⁵ er det vanskelig å si noe om hva som legges i det at «samiske språkbrukere ikke skal komme dårligere ut» som det er uttalt i stortingsmeldingen. Fra regjeringens side har det kommet signaler om at det er de nye kommunene som selv skal avgjøre om den nye kommunen skal være en del av forvaltningsområdet eller ikke. Sametinget har på sin side gjort det klart at de forventer at forvaltningsområdet for samisk språk ikke skal innskrenkes. Med dette menes at eventuelle nye kommuner som inkluderer kommuner som tidligere var innlemmet i forvaltningsområdet i fremtiden skal regnes som nye kommuner i forvaltningsområdet for samisk språk.

2.5.1. Utfordringene i Salten

I en ny kommunestruktur vil de regionale og lokale institusjonene som i dag er berørt av samelovens språkregler, fortsatt være pålagt å yte de samme tjenestene til den samiske befolkningen som tidligere. Ingen av de ni kommunene i Salten er i dag innlemmet i forvaltningsområdet for samisk språk, men Bodø har nylig kommet til enighet med Sametinget om en samarbeidsavtale som vil fremme samisk språk og kultur⁶ og det kan antas at det vil være aktuelt å reforhandle en slik avtale i en eventuell ny storkommune. Salten har også to samiske sentre i, eller i nær tilknytning til, kommunene; Lulesamisk senter på Drag har Nord-Salten som et viktig område ivaretagelse av kultur og tradisjon, mens Pitesamisk senter har hatt Sør-Salten som sitt kjerneområde og er lokalisert i

¹ Grunnloven LOV-1814-05-17, § 108

² ILO-konvensjon nr 169 *Om urfolk og stammefolk i selvstendige stater*

³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015). *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. (St.meld. nr. 14 2014-2015), s. 7.

⁴ Sametinget, *Suohkanreforma - sámi bealit / Kommunereformen - samisk perspektiv*, SR 127/14, (2014).

⁵ <https://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/org/styrer-rad-og-utvalg/Offentlig-utvalg-som-skal-utrede-lovverk-tiltak-og-ordninger-for-de-samiske-sprakene-i-Norge/id2008871/>

⁶ <http://www.sametinget.no/Om-Sametinget/Organisasjonsstruktur/Sametingsraadet/Taler-og-artikler/Sametinget-og-Bodoe-kommune-enige-om-samarbeidsavtale>

Beiar kommun. Videre er Hamarøy omfattet av virkeområdet for Sametingets tilskuddsordninger til næringsutvikling (STN). Hamarøy er også en kommune som lenge har hatt tydelig fokus på det samiske perspektivet gjennom å for eksempel vedta en kommuneplan som legger til grunn at man har, og ønsker å fremme, et tokulturelt samisk og norsk samfunn i kommunen. I kommuneplanen er det blant annet vedtatt at kommunen skal stimulere til samisk bolyst gjennom å «aktivt motarbeide enhver form for usynliggjøring av samisk språk, kultur og levemåter»⁷. Ut over dette er fylkeskommunen Nordland i dag omfattet av forvaltningsområdet, noe som eventuelt kan få konsekvenser for en ny storkommune dersom denne skal overta enkelte fylkeskommunale arbeidsoppgaver. Da det foreløpig ikke foreligger noe avklaring rundt fordelingen av oppgaver i en ny fylkes- og kommunestruktur er det vanskelig å anslå hva disse arbeidsoppgavene vil være. Det er for øvrig også rimelig å forvente at det vil komme relevante avklaringer og anbefalinger fra utvalget som skal utrede lovverk, tiltak og ordninger for de samiske språkene i Norge.

2.5.2. Hva betyr en eventuell innlemmelse i forvaltningsområdet for kommunen?

I forbindelse med arbeidet med å utrede kommunestrukturen i Salten har det ved flere tilfeller blitt tatt opp at deler av Tysfjord kommune (vestsiden) ønsker å bli tilknyttet Hamarøy - og gjennom det del av en større kommune dersom kommunestyrene i Salten enes om dette. Dersom kommunestrukturen i Salten endres, og den nye storkommunen i Salten inkluderer nåværende områder av Tysfjord kommune (som i dag er en del av forvaltningsområdet), vil det reise spørsmålet om hvorvidt den nye kommunen innlemmes i forvaltningsområdet. Det kanskje viktigste aspektet ved en slik innlemmelse er at alle innbyggere i den nye kommunen vil ha rett på å bruke samisk i sin kontakt med offentlige organ, om de skulle ønske dette. Denne retten reguleres av samelovens kapittel 3 om samisk språk⁸, som blant annet fastsetter at kommunen er pliktig til å oversette alle lover, kunngjøring og skjemaer som har betydning for samer, til samisk. Kommunen skal også tilrettelegge for at offentlig ansatte kan ta permisjon med lønn for å skaffe seg kunnskap i samisk, for på den måten å sikre at kommunen kan yte tilstrekkelige tjenester på samisk. De innbyggere i kommunen som ønsker det har rett på samisk opplæring i grunnskolen og rett på samisk betjening i helse- og sosialsektoren, rettigheter som også er beskrevet i henholdsvis opplæringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Det kan også nevnes at samiske barn har rettigheter gjennom Barnekonvensjonens art 20 og 30 til ivaretagelse av språk og kultur også under barnevernets omsorg - noe som også er nedfelt i barnevernloven. Videre er det også nedfelt i lov om barnehager at kommunen har ansvaret for at barnehagetilbudet til samiske barn bygger på samisk språk og kultur. Ut over dette har samer også en del rettigheter som faller utenfor kommunenes ansvarsområde, slik som utvidet rett til bruk av samisk i kontakt med politi- og rettsvesenet, rett til samisk opplæring i den videregående skolen og rett til individuelle kirkelige tjenester på samisk.

2.5.3. Ivaretagelse av det samiske perspektivet i tjenestetilbudet generelt

Som nevnt tidligere står det klart i stortingsmeldingen at samiske språkbrukere ikke skal påvirkes negativt av kommunereformen. Dette er uavhengig av hvor i landet man måtte være bosatt, men gjør seg nok særlig gjeldende i nord der andelen samer er høyere. For Salten, og andre, som i sitt arbeid med kommunereformen kommer inn på problemstillinger som berører det samiske perspektivet, vil det være nyttig å søke samarbeid med Sametinget. I Sametingets vedtak om det samiske perspektivet i kommunereformen uttrykkes det klare forventninger til ivaretagelse av dette og den samiske befolknings rettigheter i forbindelse med kommunereformen - både for samer bosatt i kommuner innlemmet i det samiske forvaltningsområdet, og i kommuner utenfor. Nedenfor har vi gjengitt de delene av vedtaket som omfatter kommunenes tjenestetilbud, da dette gir et godt bilde på hva en eventuell ny storkommune i Salten vil måtte gjøre for å best mulig ivareta de samiske innbyggernes rettigheter:

⁷ Hamarøy kommune, *Kommuneplan samfunnsdel 2014-2015*, s 2.

⁸ Sameloven LOV-2008-06-27-51, kapittel 3

Primærhelsetjenesten og barnevern

Samiske pasienter har rett til en helse- og omsorgstjeneste som tar utgangspunkt i samisk språk og kultur. Samiske pasienter har rettigheter regulert i internasjonale konvensjoner og nasjonale lovgivning. Sametingets erfaring er at i arbeidet med helse- og sosialtjenester til den samiske befolkning må rettigheter og ansvaret for tilrettelegging komme klart til uttrykk i nasjonale føringer og lovtekst.

- *Samiske pasienters rettigheter kommer klart til uttrykk i nasjonale føringer og lovverk i forbindelse med fremtidig kommuneorganisering*
- *I dag har samiske barn innenfor forvaltningsområdet for samisk språk rett til å bli betjent på samisk i barnevernsinstitusjoner og i møte med barnevernstjenesten. Denne retten må påses videreført i kommunereformen.*

Barnehage

Lov om barnehager (2006) understreker at kommunen har ansvaret for at barnehagetilbudet til barn i samiske distrikter (forvaltningsområdet for samisk språk) bygger på samisk språk og kultur. Det samiske innholdet i barnehager utenfor forvaltningsområdet er langt svakere regulert. Her skal kommunene legge forholdene til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur.

- *Endringer som følge av kommunereformen skal ikke medføre at innholdet og kvalitet i etablerte samiske barnehagetilbud blir svekket, men at de heller styrkes.*
- *Eventuelle omorganiseringer av barnehager i kommunene, som følge av kommunereformen, skal ikke føre til at det samiske barnehagetilbud blir svekket, men at det heller styrkes.*

Opplæring

Sametinget forventer at myndighetene i arbeidet med kommunereformen legger til rette for at samiske barn og unge har tilgang til opplæring på grunnlag av sine egne kulturverdier og på sitt eget språk.

- *Opplæring i og på samisk og på grunnlag av samiske kulturverdier må styrkes.*
- *Kvaliteten på samisk undervisning, og hensynet til skoleelever skal veie tyngre enn eventuelle økonomiske fordeler i kommunereformen.*
- *Endringer i regi av kommunereformen skal ikke medføre at rettighetene og kvaliteten til opplæring i og på samisk svekkes, men at de heller styrkes.*

Samiske områder - befolknings- og samfunnsstruktur

I samiske bygder står samisk språk og kultur sterk, disse områdene er derfor viktige i revitaliseringen og styrkingen av samisk språk og kultur. Befolkningsutviklingen i samiske områder framover vil høyst sannsynlig ha den samme negative trend som det siste 10 året.

- *Arbeidsplasser som er viktige for opprettholdelsen av små samiske bygder skal ikke nedbemannes eller flyttes til sentrale strøk hvis dette vil ha negative konsekvenser for sysselsettingen i bygdene*

Samisk næringer og arealbruk

En sammenslåing av kommuner kan føre til at samer som tidligere var i flertall i enkelte kommuner blir i mindretall, eller at samer blir en minoritet i enda mer mindretall enn tidligere. Dette kan føre til mindre gjennomslag for samiske saker og samers syn.

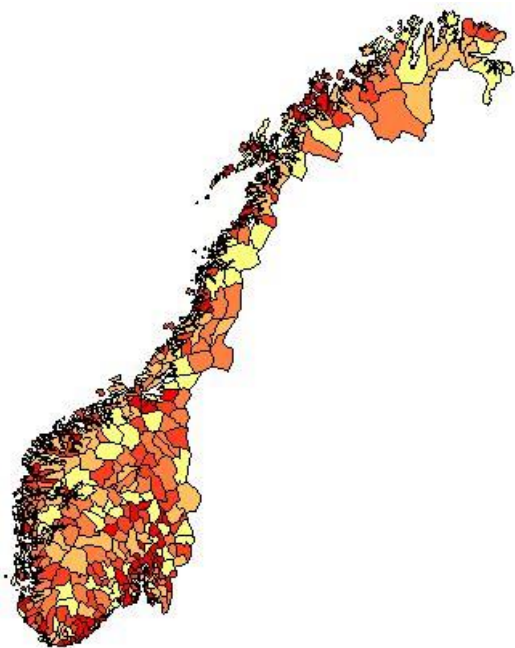
- *Sametinget legger til grunn at Regjeringen må finne måter å sikre at folkerettslige forpliktelsene for samene som urfolk også blir ivaretatt i eventuelle storkommuner etter kommunereformen*
- *De lovpålagte medvirkningsprosessene knyttet til kommunal planlegging og plikten for å hente inn lokalkunnskap og tradisjonskunnskap skal ikke bli svekket som resultat av kommunereformen.*
- *I prosessen med å utarbeide nye oppgaveløsninger i kommunene må det og vurderes hvordan man kan styrke arbeidet opp mot reindriftsnæringen i kommunen*

2.5.4. Oppsummert om det samiske perspektivet

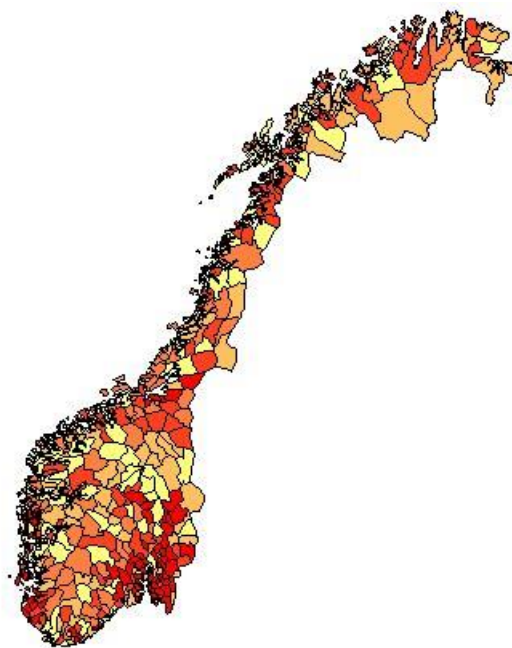
Oppsummert vil en strukturendring, som medfører at enkelte eller alle kommunene i Salten kommer innenfor forvaltningsområdet for samisk språk, ha stor innvirkning på kommunenes forpliktelser overfor den samiske befolkningen. Redegjørelsen i dette kapitlet viser tydelig hvilke rettigheter samer har og hvordan disse gjør seg gjeldende for kommunene gjennom lovverket. Særlig tjenestetilbudet i barnehager, grunnskolen og helse- og sosialsektoren vil måtte tilpasses til å møte eventuelle ønsker om tjenester på samisk språk. Det vil uten tvil også være hensiktsmessig å ta inn over seg de forventningene som er kommunisert fra Sametinget, samt søke et formelt samarbeid videre i utredningsarbeidet.

2.6. Sentralisering av befolkningen

Siden den siste store kommunestrukturendringen i Norge, som fant sted på 1960-tallet, har norske kommuner gjennomgått store befolkningsendringer. Norske kommuner har blant annet opplevd en svært markant sentralisering av befolkningen hvor andelen som bor i de mest sentrale kommunene har økt betraktelig. I en rapport fra SSB fra 2009 så viste man at fra 1980 til 2009 så har andelen av de som bor nær sentrale strøk økt fra 61 til 67 prosent. Dette har videre medført at mange mindre kommuner har hatt et synkende befolkningsgrunnlag. Befolkningsveksten de siste 30 årene har i hovedsak foregått i de største kommunene, mens det har vært nedgang i befolkningen i mange små kommuner.



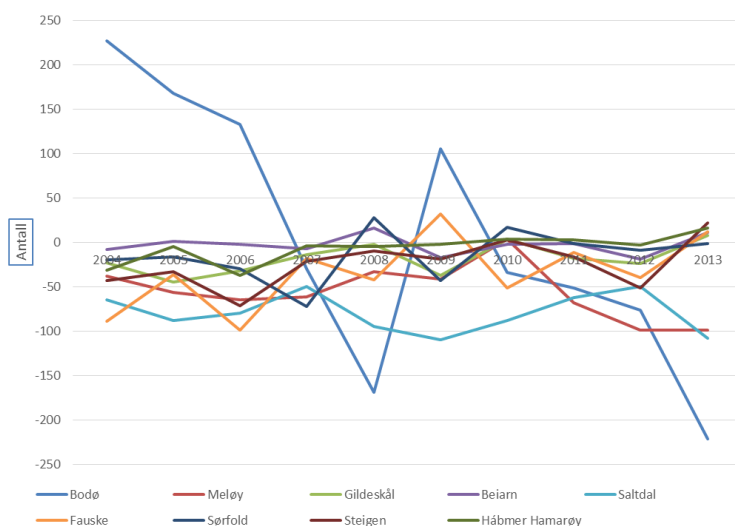
Figur 3: Netto innflytting i 1994, Kilde SSB



Figur 4: Netto innflytting i 2013, Kilde SSB

I figurene ovenfor ser vi utviklingen fra 1994 til 2013. Fargekodene viser innflytting for alle norske kommuner, hvor rødt indikerer sterk netto innflytting og gult indikerer negativ netto innflytting. Figurene viser tydelig at vi har fått en sterk sentralisering rundt byene og spesielt i Osloregionen.

Salten, som i all hovedsak består av mindre kommuner, har samlet sett hatt en negativ innlands netto innflytting i perioden fra 1993 til 2013, men det har vært store variasjoner mellom de forskjellige kommunene. Nettoinnflytting er definert av SSB som differansen mellom innflyttinger og utflyttinger (eksl. innvandring).



Figur 5: Netto innlands flytting per år i perioden fra 1994 og 2013 for Salten kommunene samlet, Kilde: SSB.

Samlet sett har kommunene i Salten hatt en negativ netto innflytning alle årene i perioden. Det er kun Bodø som har hatt en positiv netto innlands flytting samlet sett i denne perioden. Økningen i innbygger, som beskrevet i utredningsnotat A, kommer således av innvandring til regionen.

3. Kommunens rolle som tjenesteyter

I denne delen har vi, i all hovedsak, brukt perioden 2009 til 2013 som analysegrunnlag. Dette skyldes at kommunene i Salten, med unntak av Bodø, ikke har rapportert inn regnskapstall for 2014 til KOSTRA. Tallene er presentert i løpende priser.

3.1. Administrativ kapasitet

I dette avsnittet ser vi på den administrative kapasiteten i de ulike kommunene som ofte er et diskusjonstema i kommunesammenslåingsprosesser. Flere studier har funnet at de administrative kostnadene per innbygger er større for små kommuner. Formålet med dette avsnittet er å se om dette er gjeldende også for Saltenkommunene.

Den administrative kapasiteten kan si noe om en kommunes evne til å håndtere:

- økt aktivitetsnivå
- økt sakskompleksitet
- overskudd til å gjennomføre strategiske satsninger
- omorganiseringer

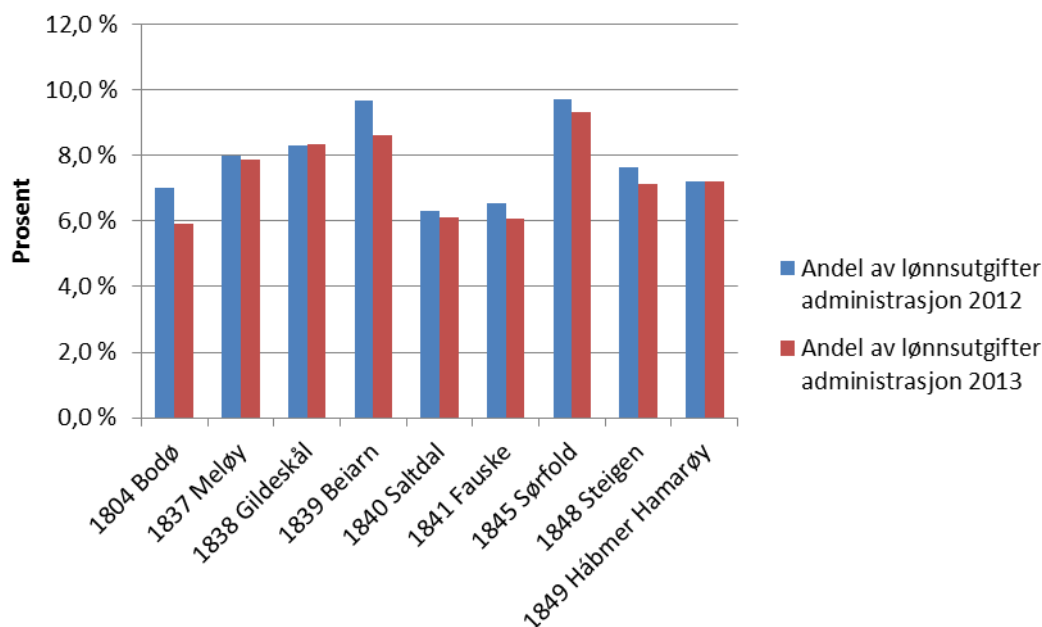
Som mål på administrativ kapasitet vil vi benytte kommunenes lønnsutgifter til administrasjon og andel av kommunenes lønnsutgifter knyttet til administrasjon. KOSTRA rapporteringen fra kommunene skal forutsetningsvis være uavhengig av hvordan kommunene er organisert. Til tross for dette vil det ofte være slik at kommuner som i større grad delegerer administrative oppgaver til «tjenesteytende» virksomheter ofte vil vise lavere ressursforbruk til administrasjon enn kommuner med mer tradisjonell organisering. Dette skyldes at en del av den administrative ressursbruken rapporteres som tjenesteproduksjon og ikke administrasjon. Slik sett vil våre analyser ikke kunne skille mellom omfang på administrasjon som gir økt kapasitet, og omfang på administrasjon som skyldes uhensiktsmessig organisering. Det er også slik at mangel på «rett» kompetanse i den enkelte kommune vil kunne kreve flere stillinger/årsverk enn hva som strengt tatt er nødvendig for å sikre at oppgavene blir ivaretatt.

	Bodø	Meløy	Gildeskål	Beiarn	Saltdal	Fauske	Sørfold	Steigen	Hamarøy
Brutto driftsutgifter (mill. kroner)	3157	631	214	124	439	710	241	234	221
Netto driftsutgifter (mill. kroner)	2374	451	160	85	331	528	169	171	137
Brutto driftsutgifter til administrasjon ift. brutto driftsutgifter i alt	6,0 %	8,4 %	7,2 %	7,9 %	6,2 %	5,6 %	9,3 %	7,9 %	7,9 %
Lønnsutgifter til administrasjon ift. lønnsutgifter totalt	5,9 %	7,9 %	8,3 %	8,6 %	6,1 %	6,1 %	9,3 %	7,1 %	7,2 %
Netto driftsutgifter til administrasjon og styring pr. innbygger	4 040	8 824	9 676	10 215	6 409	4 721	11 991	8 304	10 579

Tabell 1: Driftsutgifter, brutto driftsutgifter og lønnsutgifter til administrasjon (2013). Kilde: KOSTRA. Administrasjon omfatter her KOSTRA-funksjonene 120, 121 og 130.

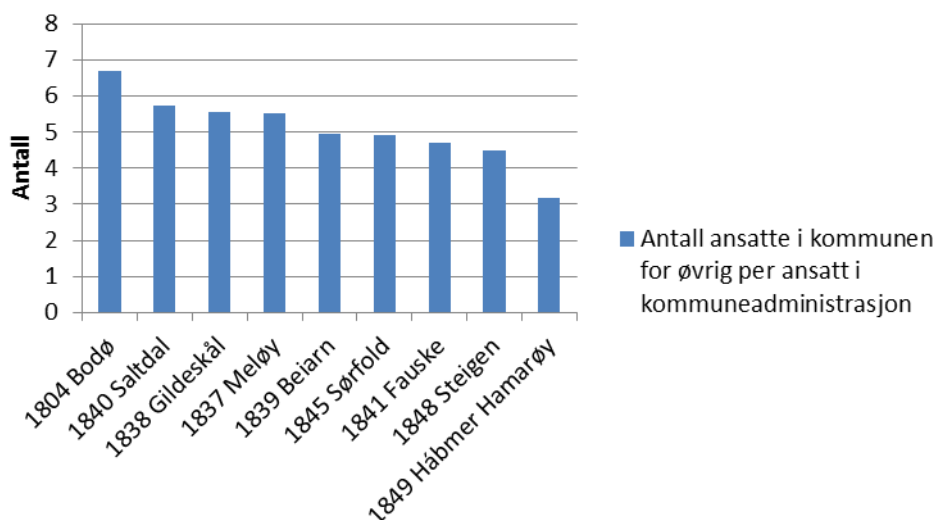
KOSTRA-tallene for utgifter til administrasjon viser at Bodø, Saltdal og Fauske har en lavere ressursbruk til administrasjon sammenlignet med øvrige kommuner. Dette gjelder både andelen av

kommunenes samlede brutto driftsutgifter som brukes til administrasjon, og andelen av lønnsutgiftene som er knyttet til de administrative funksjonene. Figuren under viser endringene i andelen av kommunenes lønnsutgifter som er knyttet til administrasjon fra 2012-2013.



Figur 6: Endringer i andelen av lønnsutgifter til administrasjon. Kilde: KOSTRA.

Et annet mål på administrativ kapasitet kan være antall ansatte i kommunen per ansatte i kommunens sentraladministrasjon. Ved å se på dette tallet får man et inntrykk av hvor mange personer i kommunen den enkelte ansatte i administrasjonen betjener i gjennomsnitt. Figuren under viser at et avtalt årsverk i administrasjonen i Bodø i snitt «betjener» 6,7 ansatte i kommunen for øvrig.



Figur 7: Antall avtalte årsverk i kommunen per avtalte årsverk i kommuneadministrasjon i 2013. Kilde: KOSTRA.

Våre analyser viser at Bodø kommune har de laveste utgiftene per innbygger. Analysene viser også at de minste kommunene har de høyeste utgiftene til dette tjenestområdet. Dette samsvarer med

analyser av andre kommuner. Årsaken til dette er vanligvis at både små og store kommuner er avhengig av å ha enkelte grunnfunksjoner som rådmann, økonomiansvarlig, personalansvarlig osv, som andelsmessig vil ta større del av de totale ressursene som kommunene har til rådighet.

Man kan derfor forvente at stordriftsfordelene knyttet til dette området er mulig å realisere ved å etablere større kommuner. Hvor mye kommunene kan forvente å spare vil vi eksplisitt adressere i den endelige rapporten hvor vi vurderer alternative kommunestrukturer.

3.2. Kommunens prioritering, utgifter og dekningsgrader knyttet til ulike tjenester

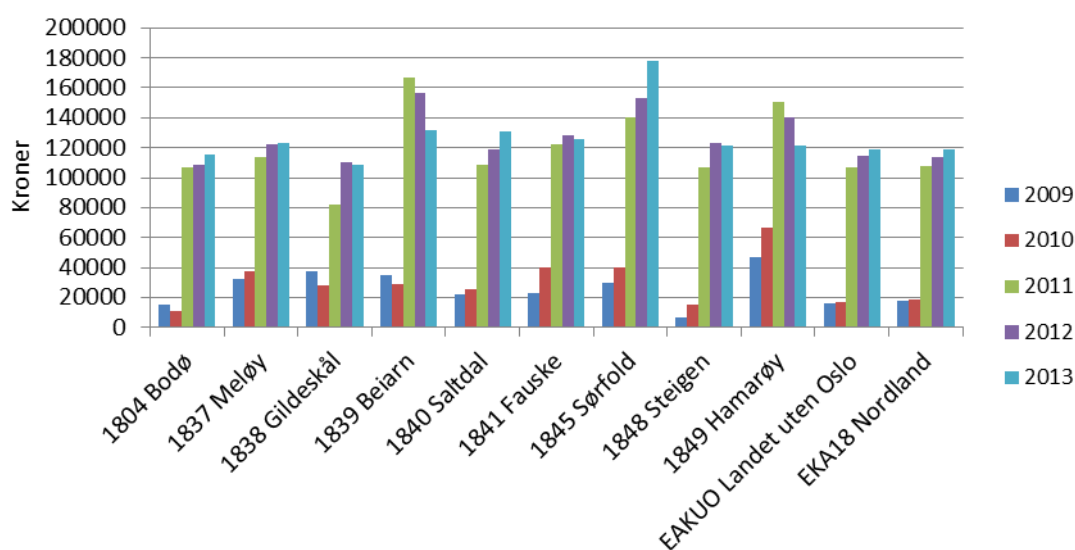
Før vi vurderer nye kommunestrukturer i Salten er det viktig å kunne redegjøre for hvordan de ulike kommunene prioriterer de ulike tjenesteområdene. For å kunne redegjøre for dette vil vi vurdere prioritering på basis av de samlede utgiftene som de ulike kommunene bruker på de ulike tjenesteområdene per innbygger. I dette avsnittet vil vi derfor gi en oversikt over kommunenes kostnader til barnehagedrift, grunnskole, helse- og sosialtjenester samt kultur over en femårsperiode fra 2009 til 2013 på basis av KOSTRA-tall. Dette gjør vi for å kunne få en oversikt over prioriteringene til de ulike kommunene i denne perioden. I tillegg kan vi da også sammenligne med tidligere analyser av kommunene i Salten som ble gjennomført i regi av regionrådet for perioden 2004 til 2006.

Vi så i forrige avsnitt at de største kommunene hadde mindre utgifter til administrasjonstiltak sammenlignet med de mindre kommunene. I dette avsnittet vil vi spesielt se etter tegn på hvorvidt stordriftsfordelene/ulempene kan være en relevant årsaksfaktor til kostnadsforskjellene mellom kommunene innenfor utvalgte tjenester. Dette betyr derimot ikke at dette vil være den eneste forklaringen på forskjeller mellom kommunene i Salten. Stordriftsfordelene/ulempene vil kun være en av svært mange årsaker.

3.3. Barnehage

3.3.1. Beskrivelse og forklaring på utgiftsforskjeller

Utgiftene til barnehagesektoren økte dramatisk fra 2010 til 2011 for alle kommunene. Dette skyldes at de øremerkede midlene fra staten til barnehagesektoren ble innlemmet i det generelle rammetilskuddet. Tallene som er presentert under viser at utgiftene varierer forholdsvis lite mellom kommunene, med unntak av Sørfold som i 2013 hadde de høyeste utgiftene til dette tjenesteområdet. Til tross de relativt store forskjellene i antall innbyggere i aldersgruppen 1-5 år mellom Bodø og de øvrige kommunene i Salten, så kan vi ikke se noe tydelig sammenheng mellom innbyggerstørrelse og utgifter per innbygger. Gjennomsnittet for Saltenkommunene er derimot noe høyere sammenlignet med gjennomsnittet for Nordland og landet uten Oslo. Kommunene i Salten bruker i gjennomsnitt 9 500 kroner mer per barn i barnehagealder sammenlignet med gjennomsnittet for landet.



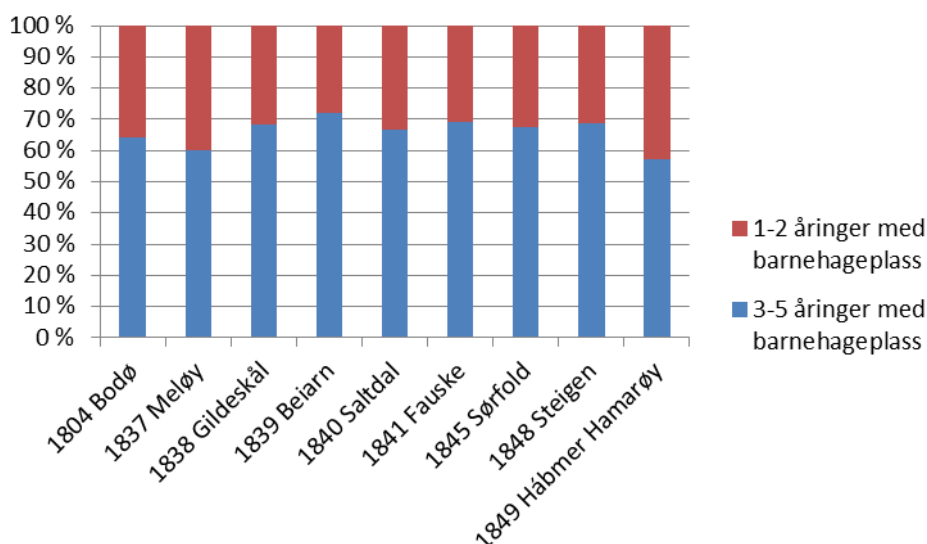
Figur 8: Netto driftsutgifter til barnehagesektoren per innbygger 1-5 år i perioden fra 2009 til 2013, kilde: KOSTRA

Årsakene til hvorfor det er noe variasjon mellom kommuner kan ha flere årsaker. Ved hjelp av KOSTRA-statistikk og informasjon fra BASIL har vi forsøkt å kunne forklare hovedårsaken mellom kommunene. Ifølge en nylig publisert rapport fra Utdanningsdirektoratet forklares forskjeller i ressursbruken til barnehagetjenester blant annet dette:

- Avtalt oppholdstid
- Forskjeller i andel små og store barn
- Kommuner med spredt befolkning bruker mer per barn i barnehage
- Kommuner med mange barn som får spesial- pedagogisk hjelp har høyere utgifter
- Kommuner med høy andel barn i private barnehager har lavere utgifter

Ut fra disse forklaringsvariablene vil vi se på hva som kan forklare utgiftsforskjellene mellom kommunene. Avslutningsvis vil vi gjøre konkrete betraktninger knyttet til hvorvidt en endret kommunestruktur kan påvirke kostnadene til barnehagesektoren i Salten.

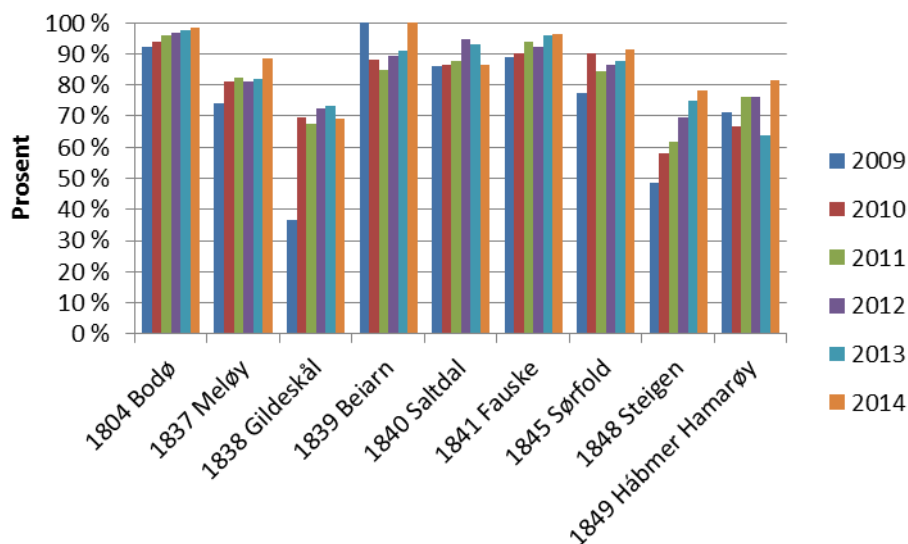
Ser vi først på forskjellen mellom kommunene vedrørende andelen av små og store barn ser vi at det er relativt store variasjoner. Ettersom at det er høyere krav til pedagogisk bemanning for barn under tre år, er en barnehageplass for små barn derfor dyrere enn for store barn.



Figur 9: Forholdet mellom store og små barn i Salten for 2013, kilde KOSTRA

For kommune i Salten ser vi at Hamarøy og Meløy har den største andelen med små barn i 2013, noe som skulle tilsi at disse kommunene har høyere utgifter til dette tjenesteområdet. Begge kommunene har derimot utgifter godt under gjennomsnittet for kommunene i Salten.

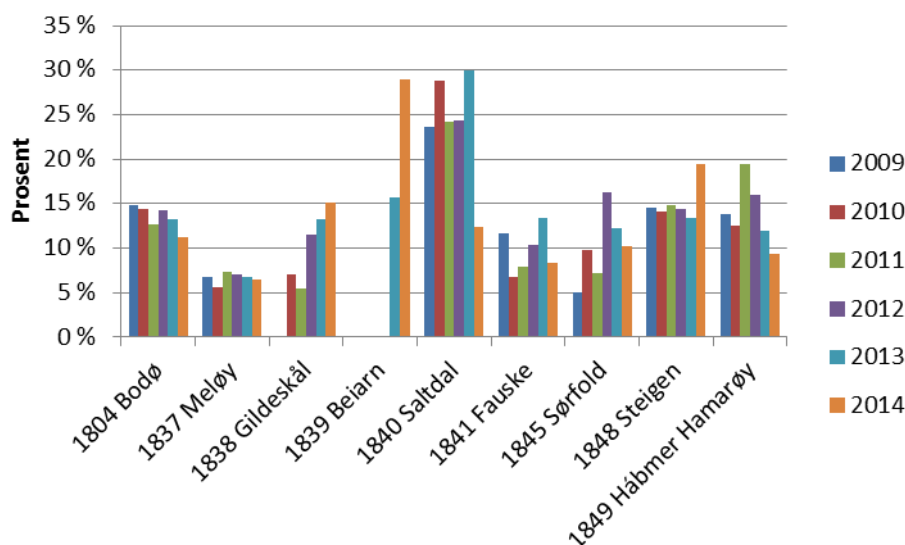
Utgiftene per barn er også avhengig av hvor lenge barna er i barnehage. Vi ser av figuren nedenfor at det er relativt store variasjoner mellom kommunene i Salten. I Bodø, Beiarn, Fauske og Sørfold oppholder over 90 % av barna med barnehageplass 41 timer eller mer per uke. Dette er følgelig kostnadsdrivende og vil medføre at disse kommunene vil kunne ha høyere utgifter sammenlignet med eksempelvis Gildeskål, Steigen og Hamarøy kommune. Heller ikke denne variabelen er med på å forklare forskjellene mellom kommune i Salten, ettersom alle de tre kommune bruker mindre enn gjennomsnittet i Salten.



Figur 10: Andelen 1-5 åringer med oppholdstid 41 timer eller mer per uke i barnehage av total antall barn med barnehageplass, Kilde KOSTRA

Kommuner med en høy andel barn som trenger spesial- pedagogisk hjelp i barnehagene vil i gjennomsnitt ha høyere utgifter per barn enn andre tilsvarende kommuner. I figuren nedenfor ser vi at Beiarn hadde den høyeste andelen barn som får ekstraressurser i 2014. Meløy, Fauske og Hamarøy

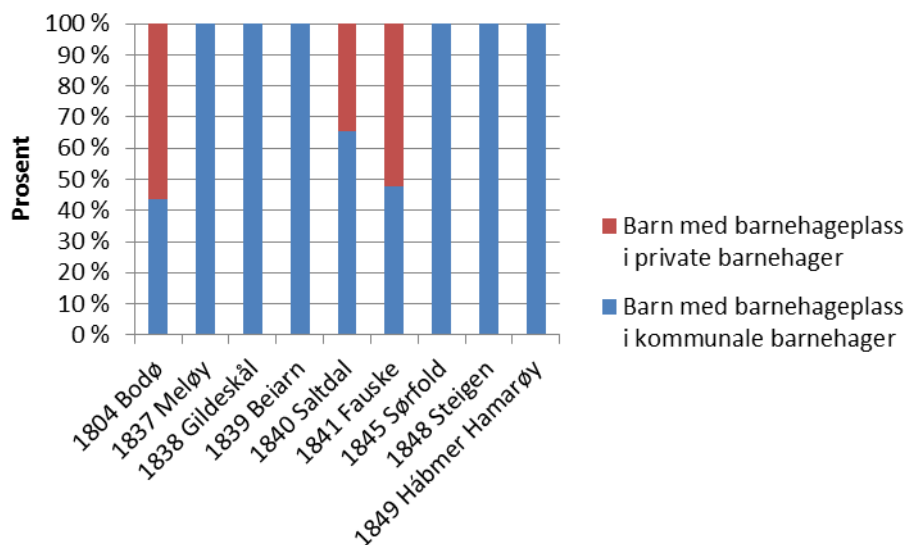
hadde de laveste andelene av barn som får ekstraressurser og vil således kunne forvente å ha noe lavere utgifter knyttet til dette området.



Figur 11: Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn av totalt antall barn med barnehageplass. Kilde KOSTRA

En annen faktor som påvirker kostnadene er andelen barn i private barnehager. Tidligere analyser har vist at en høy andel av barn i private barnehager medfører med lavere utgifter. En høy andel barn i barnehagealder i kommunene betyr at det blir mer kostbart å prioritere barnehagesektoren.

I Salten er det kun 3 kommuner som har private barnehager. I Bodø og Fauske er over 50 % av barn med barnehageplass i private barnehager. Dette kan således være en medvirkende årsak til at eksempelvis Bodø har lavere utgifter per barn sammenlignet med landsgjennomsnittet.



Figur 12: Forholdet mellom barn i kommunale og private barnehager

Avslutningsvis er det viktig å se på effektene av en spredt befolkning. I følge Utdanningsdirektoratet har spredt befolkede kommuner, hvor en stor andel av befolkningen bor utenfor tettsteder, høyere utgifter per heltidsplass enn andre ellers like kommuner. Dette skyldes at kommuner med spredt befolkning ofte har flere små barnehager, fordi mange ønsker en nærhet til tjenestetilbudet.

Smådriftsulemper gir således høyere utgifter per barn. Dette skyldes at utgifter til ledelse, administrasjon, drift og andre fellesfunksjoner blir fordelt på et lavere antall barn. Det er med andre ord størrelsen på barnehagene, antall barn per barnehage, som i all hovedsak har betydning for utgiftsnivået, ikke antall barn i kommunen totalt sett.

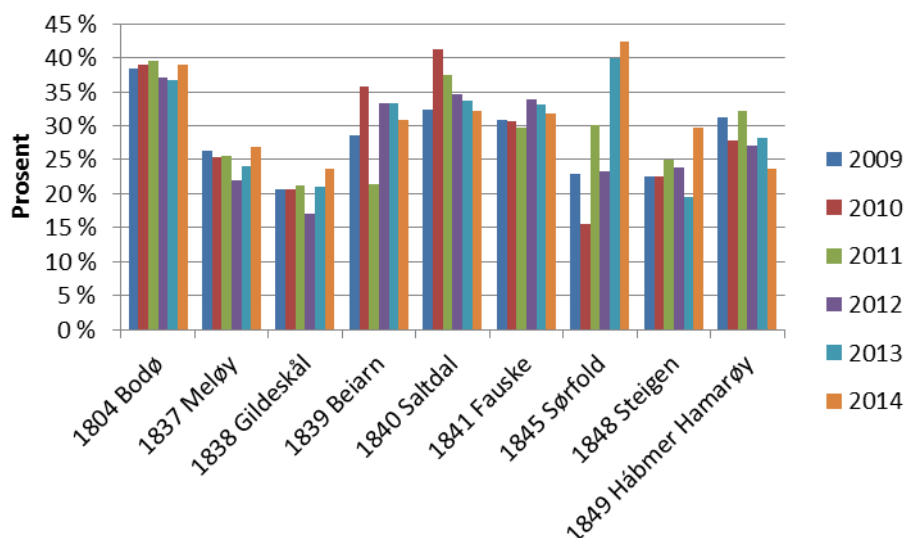
Kommune	Gjennomsnitt reiseavstand innen sone de siste årene	Befolkningsgrunnlag per 2014	Gjennomsnitt reiseavstand per innbygger
1804 Bodø	225 050	50185	4,5
1837 Meløy	97 898	6454	15,2
1838 Gildeskål	37 383	2014	18,6
1839 Beiarn	11 309	1058	10,7
1840 Saltdal	33 144	4734	7,0
1841 Fauske	77 575	9622	8,1
1845 Sørfold	32 822	1953	16,8
1848 Steigen	46 861	2507	18,7
1849 Hamarøy	29 333	1811	16,2

Tabell 2: Reiseavstand innen sone, Kilde Grønt Hefte

I tabellen har vi tatt utgangspunkt i informasjon fra Grønt Hefte hvor kriteriet reiseavstand innen sonen er brukt. Kriteriet «reiseavstand innen sone» («sonekriteriet») er innbyggernes summerte avstander fra senter i egen grunnkrets til senteret i sonen. Senteret i sonen er definert som kretsen med høyest innbyggertall. Om det er flere soner innen en kommune, summeres beregnede avstander for de respektive sonene. Langt på vei bygger derfor kriteriet på de samme prinsipper som kriteriet «beregnet reisetid (St.prp. nr. 62 , 1999-2000)».

Vi ser av tabellen at flere av kommunene har betydelige reiseavstander innad i kommunen. Dette gjelder særlig Sørfold, Steigen, Hamarøy, Gildeskål og Meløy. Når man ser på den gjennomsnittlige størrelsen, målt i antall barn per kommunal barnehage, stemmer antagelsen om at kommuner som har spredt bosetning har øke kostnader knyttet til barnehagestruktur. Gildeskål og Hamarøy har rundt 17 barn per kommunal barnehage. Bodø, som ligger i den andre enden av skalaen, har rundt 45 barn per barnehage.

Avslutningsvis har vi tatt for oss utdanningsnivået til de ansatte. Dette er både en kostnadsdriver og samtidig et tegn på kvalitet i barnehage tilbudet til innbyggerne i kommunene.



Tabell 3: Andel ansatte i alt med barnehagelærerutdanning alle barnehager av totalt ansatte i alt alle barnehager, Kilde KOSTRA

Vi ser av tallene i figuren over at Sørfold kommune har en høy andel ansatte med relevant utdanning. Dette kan således bidra til å forklare hvorfor Sørfold har de høyeste utgiftene til dette tjenesteområdet. Bodø kommune har den neste høyeste andelen av barnehageansatte med relevant utdanning. Til tross for dette ser vi at kommunen har de laveste utgiftene til dette tjenesteområdet av alle Saltenkommunene, med unntak av Gildeskål. Dette kan således innebære at Bodø kommune, som det største kommunen i Salten, har betydelige stordriftsfordeler knyttet til dette tjenesteområdet.

Den siste faktoren, som ikke er berørt i rapporten til Utdanningsdirektoratet, omhandler i hvilken grad kommunen har valgt å fordele finansieringen av driften av barnehagene. Både Beiarn og Sørfold, som ligger høyt på netto driftsutgift per barn i barnehage, har en lav finansieringsgrad fra oppholdsbetaling. I Beiarn dekker oppholdsbetalingen med 10 % av utgiftene til driften av barnehagene, mens i Bodø dekker den 17,4 %.

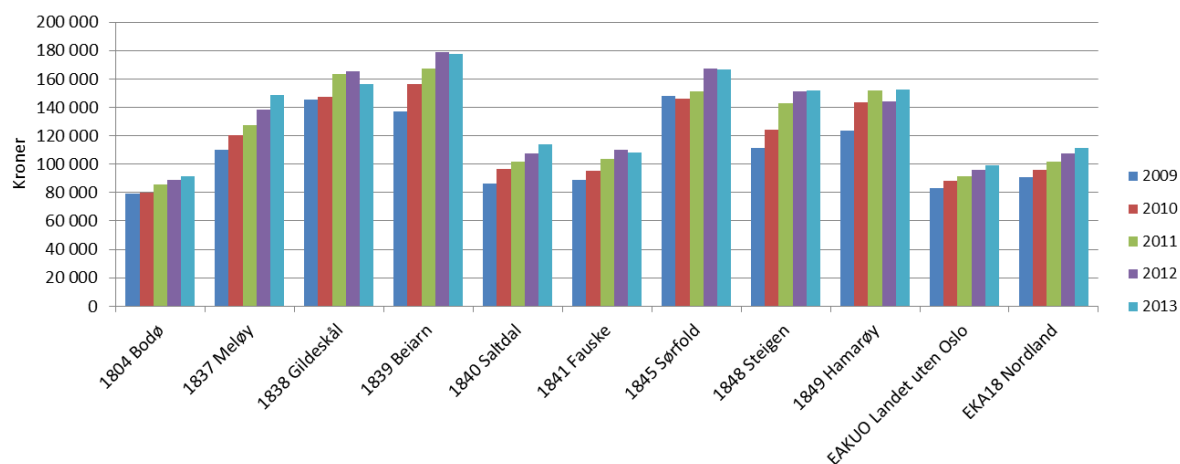
3.3.2. En endret kommunestruktur vil kunne påvirke tjenesteområdet i Salten innenfor barnehagesektoren

En ny kommunestruktur vil nødvendigvis ikke ha de dramatiske endringene på barnehagesektoren i Salten, ettersom barnehagene vil mest sannsynlig være lokalisert der de er per dags dato. Dette innebærer at smådriftsulempene fortsatt vil være til stede ettersom man er avhengig av å beholde barnehager i små kommuner hvor det er relativt sett få barn. Det som derimot kan bli endret er innslaget av private barnehager i kommuner som per dags dato ikke har dette. En ny storkommune i Salten vil således ha en relativt stor andel med private barnehager (gitt at Bodø er en del av denne nye kommunen). Dette kan således bidra til å redusere utgiftene noe på sikt. I tillegg så vil kommuner som i dag har en relativt høy andel med barn som får ekstrahjelp kunne dra fordel av å være en del av større fagmiljø i en ny storkommune. Herunder kan man dra nytte av kompetansen til en rekke ansatte og vil kunne således bidra til å gi barn med ekstra behov et bedre tilbud. Mangel på spisskompetanse er også noe som ble vektlagt av representanter fra de mindre kommunene på heldagssamling med BDO. Videre vil det være mulig for en ny kommune å standardisere oppholdsbetalingen, slik at man utnytter kommunens inntektsmuligheter under forutsetning av at det er politisk tilslutning til dette.

3.4. Grunnskole

3.4.1. Beskrivelse og forklaring på utgiftsforskjeller

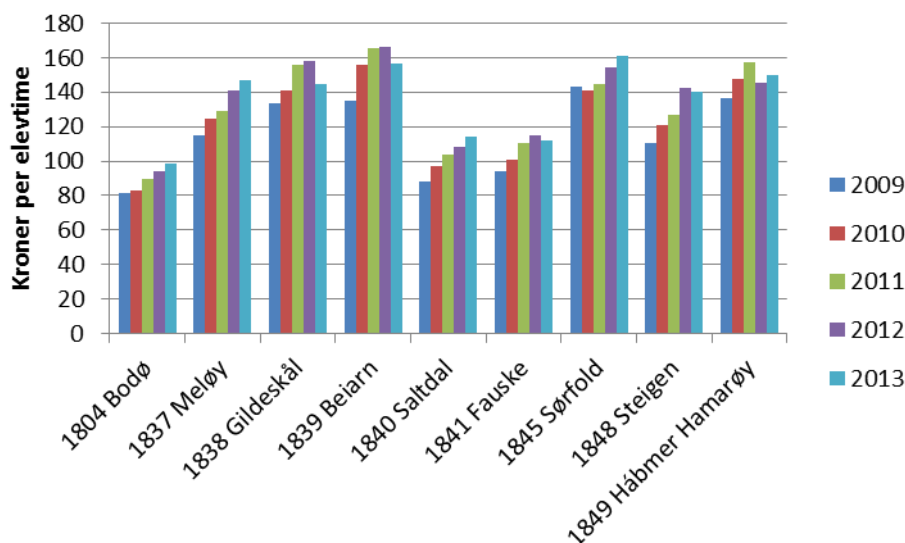
I dette delkapittelet har vi sett på grunnskolen i de ulike kommunene. Vi har, ved bruk av informasjon fra KOSTRA og GSI forsøkt å analysere årsaker til kostnadsforskjeller mellom de ulike kommunene.



Figur 13: Netto driftsutgifter til grunnskole per innbygger 6-15 år i perioden fra 2009 til 2013, kilde: KOSTRA

I figuren over har vi tatt for oss kommunenes utgifter knyttet til grunnskole pr innbygger fra 6 til 15 år. Det er også innenfor dette tjenesteområdet store forskjeller mellom kommunene. Til forskjell fra barnehagedrift er det derimot mer fremtredende at minste kommunene har høyere utgifter per innbygger fra 6-15 år. Vi ser tydelig at fordelene knyttet til det å være en stor kommune er en årsaksfaktor som forklarer mye av variasjonen i utgifter. Større kommuner, som Bodø, har ofte større skoler sammenlignet med de mindre kommunene. Bodø kommune har også lavere netto driftsutgifter sammenlignet med landet uten Oslo og gjennomsnittet for kommunene i Nordland. Beiarn kommune har de høyeste utgiftene til grunnskolen med nesten 180 000 kr pr innbygger i alderen 6-15 år.

Ser på kostnadene knytte til det å produsere en elevtime er bildet relativt likt. Bodø, Saltdal og Fauske har betraktelig lavere kostnader per elevtime sammenlignet med de andre kommunene.

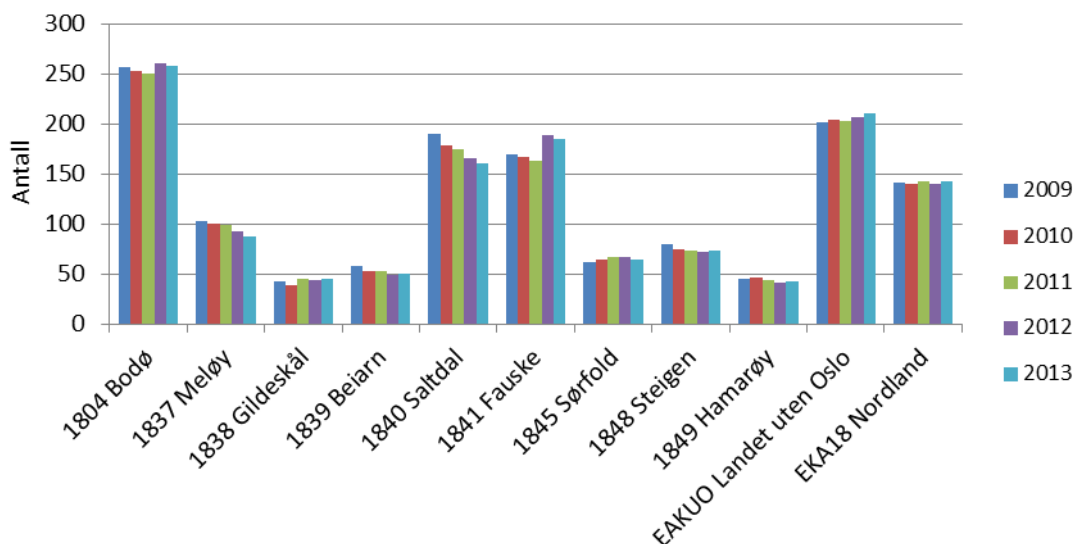


Figur 14: Netto driftsutgifter til grunnskole (202) per elevtime, kilde KOSTRA

For å kunne forklare årsakene til kostnadsforskjeller mellom de ulike kommunene har vi tatt utgangspunkt i følgende forklaringsvariabler:

- Skolestørrelse (antall elever per skole)
- Gjennomsnittlig gruppestørrelse per undervisningstrinn
- Andel elever i spesialundervisning
- Kompetanse blant lærerne

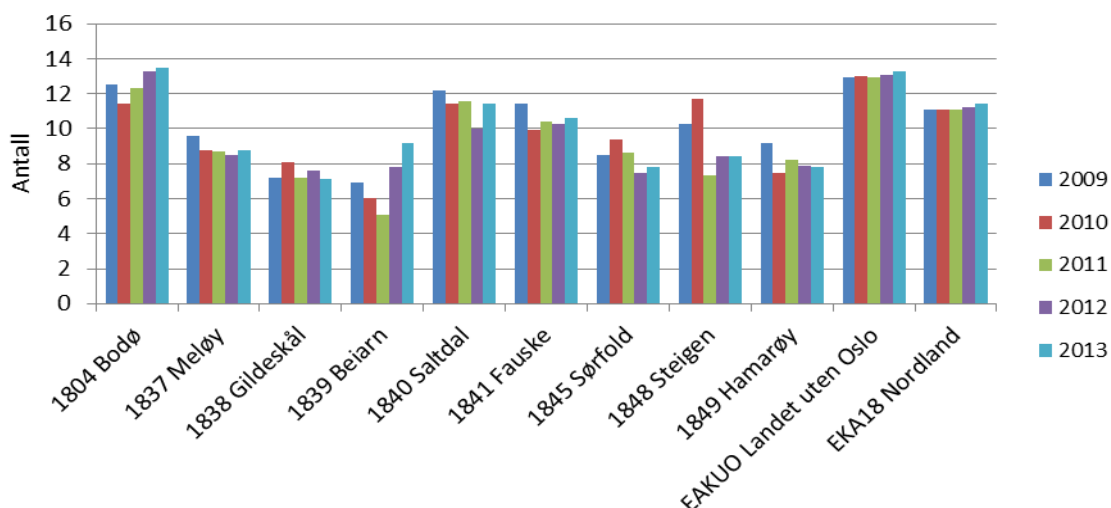
Om vi først ser på antall elever per skole ser vi at de kommunene som har lavest utgifter også har det høyeste antall elever per kommunale skole.



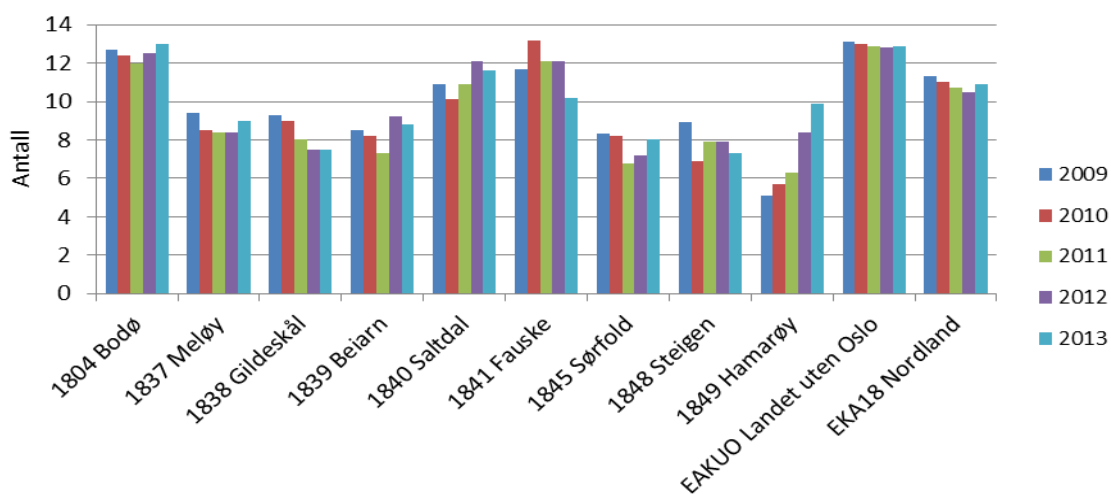
Figur 15: Elever per kommunale skole, kilde KOSTRA

Gjennomgående ser vi at de små kommunene har et betraktelig lavere antall elever per kommunale skole. Dette medfører at grunnkostnadene ved å drive en skole som f.eks rektor, inspektør, kontorpersonale og vaktmester deles på færre elever, enn ved skoler som har færre elever, og dermed får en høyere kostnad. Det må i tillegg bemerkes at innenfor de store kommunene er det også skoler som må defineres som små, eksempelvis Kjerringøy skole med 30 elever og Sulitjelma skole med 46 elever.

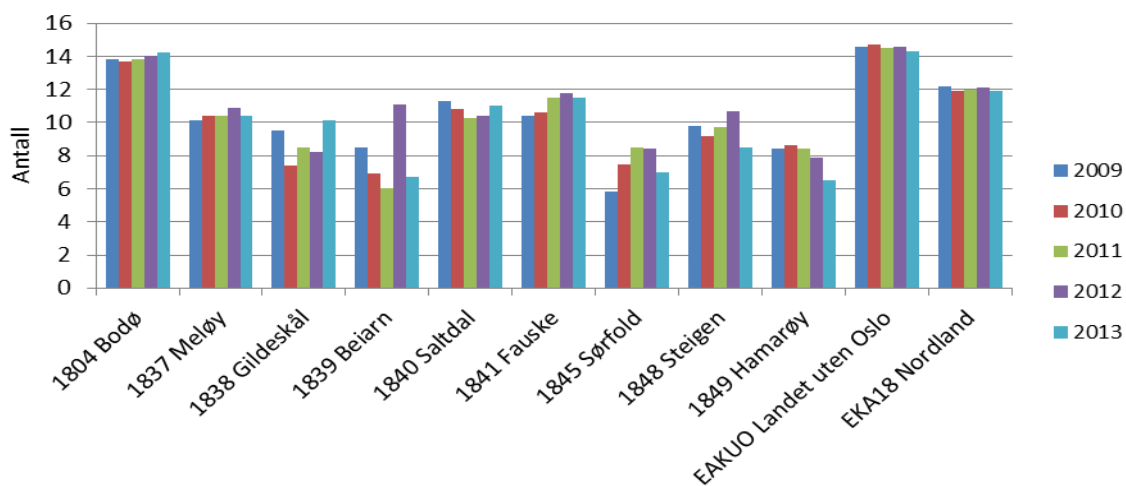
Gjennomsnittlig gruppestørrelse per årstrinn er en annen faktor som vil påvirke kostnadene på dette tjenesteområdet. For da å kunne undervise én gruppe elever i en uke, kreves det flere årsverk lærerressurser i ungdomsskolen enn i mellomtrinnet, og enda flere enn i småskoletrinnet.



Figur 16: Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.-4.årstrinn, kilde KOSTRA



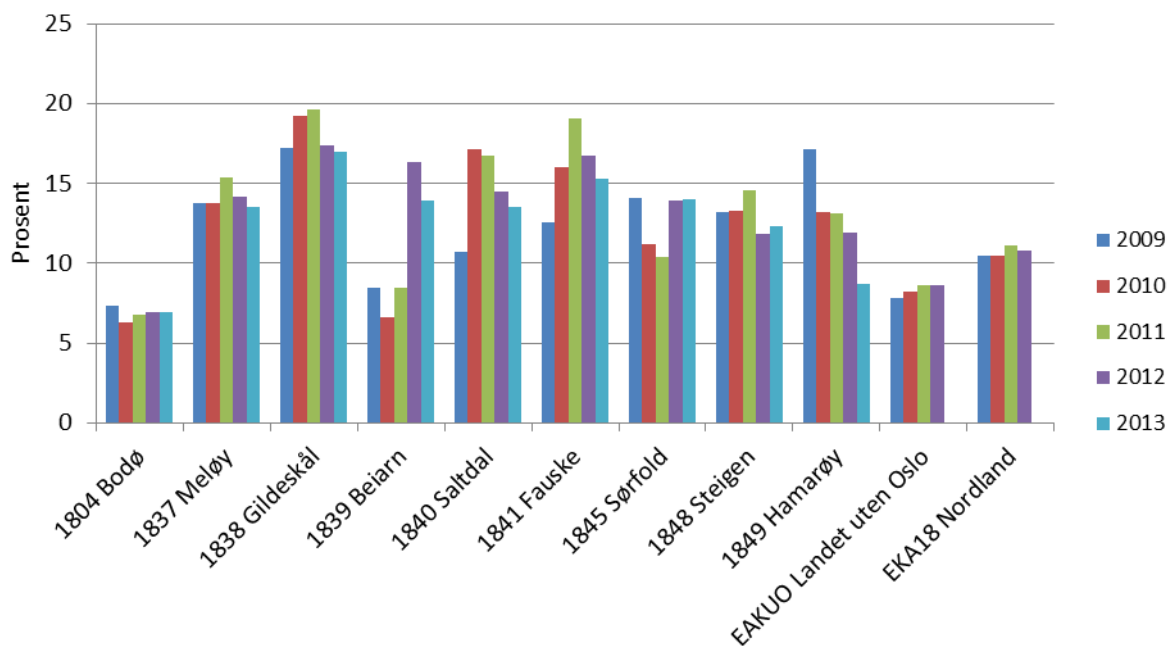
Figur 17: Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 5.-7.årstrinn, kilde KOSTRA



Figur 18: Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.-10.årstrinn, kilde KOSTRA

I figurene over har vi analysert gruppestørrelse innenfor tre ulike årstrinnsgrupper. Her igjen ser vi at bildet er det samme. Bodø, Saltdal og Fauske har den høyeste gjennomsnittlige gruppestørrelsen. Konkret så medfører dette at hver lærer i Bodø har flere elever i gruppen når de er i en undervisningssituasjon.

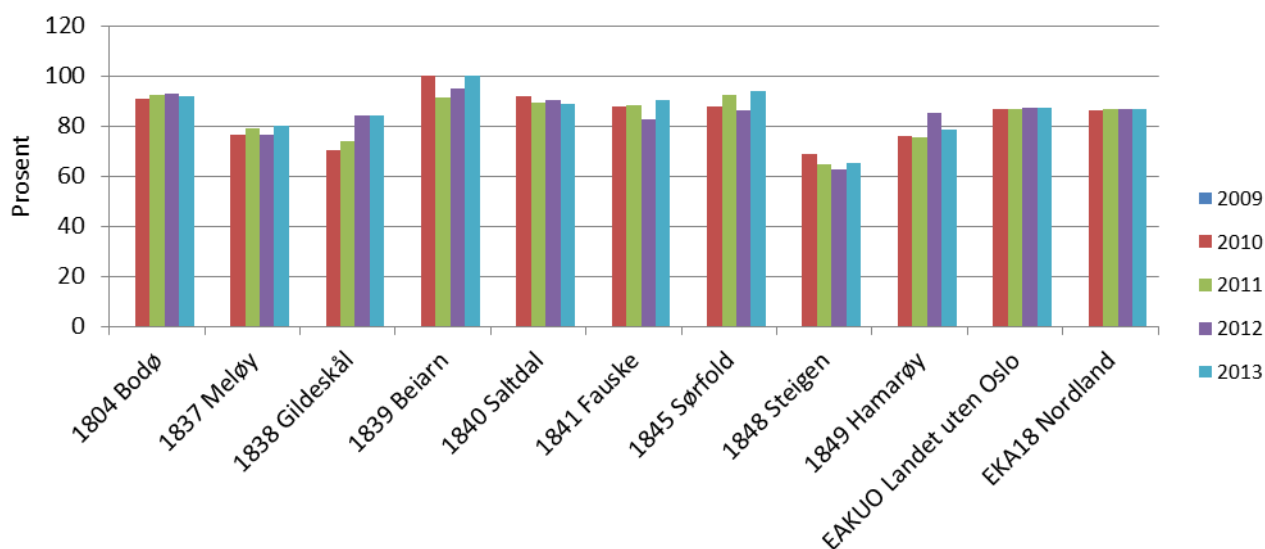
Det neste vi har sett på er spesialundervisning. Dette binder ofte opp store ressurser i forbindelse med grunnskoleopplæring målt i kroner per elev. Ser vi på andelen elever som får spesialundervisning ser vi at det er stor variasjon mellom kommunene.



Figur 19: Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, Kilde KOSTRA

Eksempelvis har Bodø kommune den laveste andelen elever med spesialundervisning i Salten. På den andre siden av skalaen finner vi Gildeskål med den høyeste andelen elever som mottar spesialundervisning. For kommunen i Salten ser vi at den gjennomsnittlige andelen av elever som får spesialundervisning har gått ned fra 13,8 prosent i 2011 til 12,8 prosent i 2013. Et annet forhold som spiller inn på kostnadsbildet er omfanget på spesialundervisningen målt i antall tildelte timer sett i forhold til det totale antall timer til undervisning som kommunene har tilgjengelig. Hamarøy bruker 9,9 % av de tilgjengelig undervisningstimerne til spesialundervisning, mens i den andre enden av skalaen finner vi Fauske som bruker 27,3 %. Ut fra et kostnadsperspektiv vil det være viktig for kommunen å organisere undervisningen på hensiktsmessig måte. I hvilken grad dette bildet kommer til å endres i etterkant av en endring i kommunestrukturen er usikkert, ettersom dette er vedtak som er knyttet til den enkelte elev etter særskilt utredning og vedtak.

Avslutningsvis har vi sett på kompetansen til de ansatte i de ulike kommunene. Variasjonene mellom kommunene er mindre, men det er allikevel noen interessante funn. Små kommuner som Steigen og Hamarøy har en lavere andel lærer med relevant høyere pedagogisk utdanning. Steigen spesielt ligger rundt 20 % under landsgjennomsnittet. De mindre kommunene har også fortalt at rekruttering av relevant personell er en utfordring, noe som tallene gjenspeiler her. I en ny storkommune vil det nok fortsatt være utfordrende å få tilstrekkelig kompetent personell i de ulike kommunene.



Figur 20: Andel lærere med universitets-/høgskoleutdanning og pedagogisk utdanning, Kilde KOSTRA

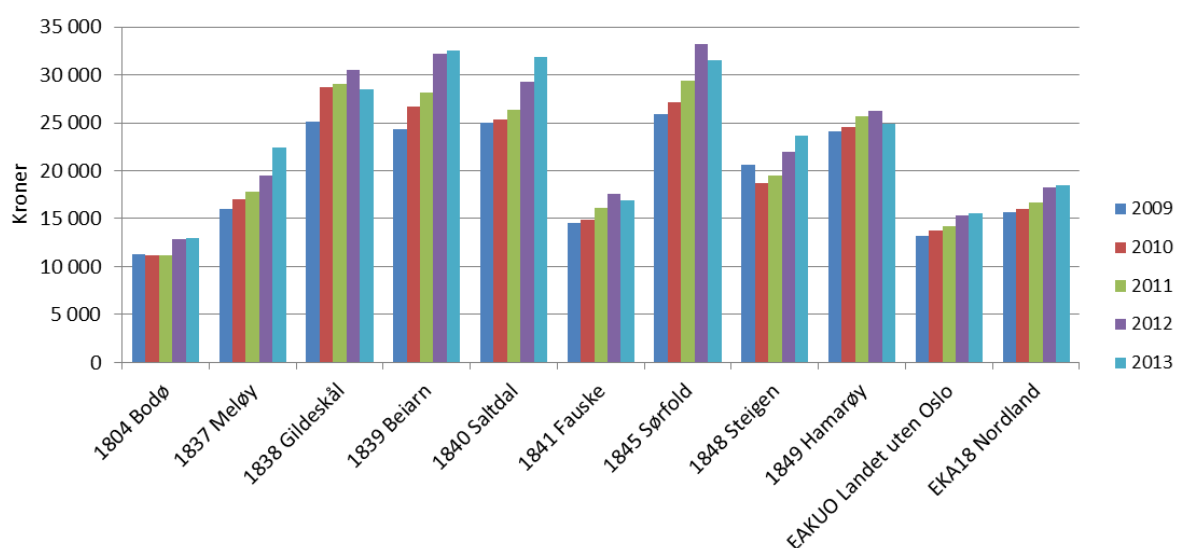
3.4.2. En endret kommunestruktur vil trolig ikke påvirke tjenesteområdet i Salten innenfor grunnskolesektoren

En ny kommunestruktur vil nødvendigvis ikke ha de store endringene på grunnskolesektoren i Salten ettersom skolene vil være lokalisert der de er per dags dato. Dette innebærer at smådriftsulempene fortsatt vil være til stede ettersom man er avhengig av å beholde skoler i små kommuner hvor det er relativt sett få barn.

3.5. Pleie og omsorg

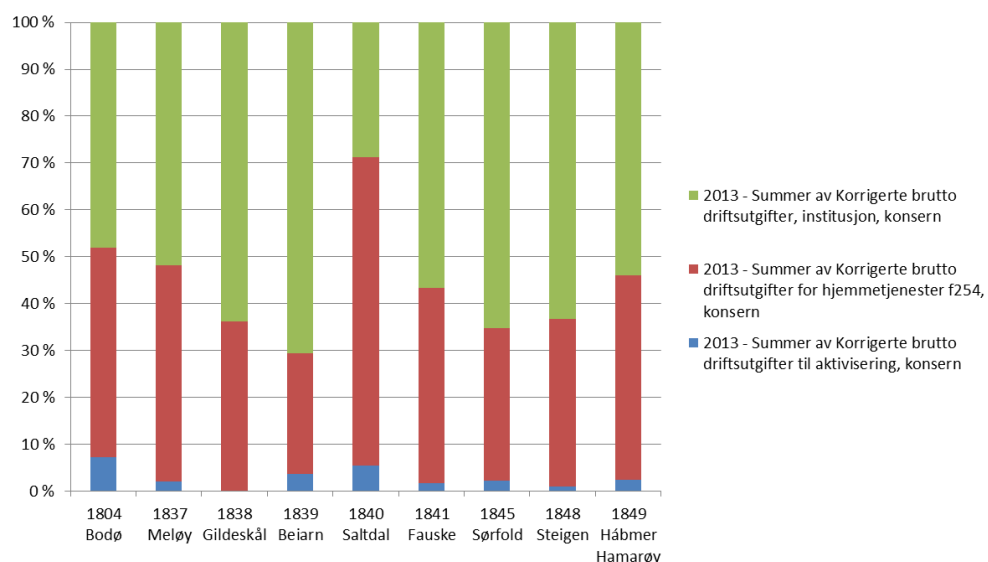
3.5.1. Beskrivelse og forklaring på utgiftsforskjeller

Innenfor pleie- og omsorgsfeltet er det en rekke tjenester som er svært ressurskrevende for kommunene. I den første oversikten har sett på de samlede utgifter til dette tjenesteområdet per innbygger i årene fra 2009 til 2013. Det er viktig å merke seg at dette tjenesteområdet dekker kostnadene knyttet til dagtilbud, hjemmetjenestetilbud og institusjonstilbud til eldre og personer med funksjonsnedsettelse. Vi ser at det også her er relativt store forskjeller mellom kommunene. De to største kommunene i regionen, Bodø og Fauske har lavere netto driftsutgifter per innbygger sammenlignet med de øvrige kommunene i regionen. Gjennomsnittet for de to største kommunene er rundt 15 000 kr per innbygger. Til sammenligning er gjennomsnittet for de fem minste kommunene nesten 30 000 kr. Bodø er den eneste kommunen som har lavere gjennomsnittsutgifter per innbygger sammenlignet med landet uten Oslo og Nordland.



Figur 21: Netto driftsutgifter til pleie- og omsorgstjenester per innbygger år i perioden fra 2009 til 2013, kilde: KOSTRA

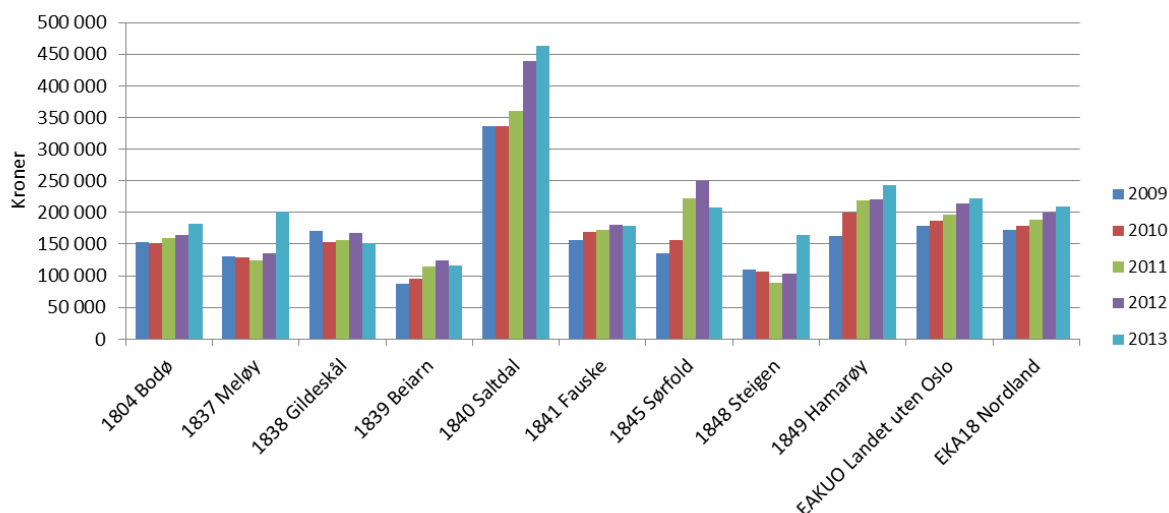
Til tross for at det er tydelige forskjeller mellom kommunene så gir dette nøkkeltallet lite informasjon om hvorfor det er store forskjeller mellom kommunene. Det gir heller ingen forklaring på hvilke tjenesteområder som er mest ressurskrevende for de ulike kommunene. I figuren under har vi illustrert den prosentvise fordelingen mellom primærtjenestene innenfor pleie- og omsorgsfeltet.



Figur 22: Prosentvis fordeling av tjenester knyttet til pleie- og omsorg i 2013, Kilde KOSTRA

Tallene i figuren over viser at Salten kommunene har ulik ressursbruk knyttet til de ulike tjenestene. Saltdal eksempelvis bruker nær 70 prosent av de totale korrigerede brutto driftsutgiftene på hjemmetjenester, noe som i hovedsak kan forklares ut fra et høyt antall vertskommunebeboere. Beiarn på den andre side bruker over 70 % av utgiftene på institusjonstjenester, noe som kan forklares med at kommunene har en svært høy andel av befolkningen som får tjenestetilbud i institusjon.

For videre å analysere dette tjenesteområdet har vi valgt å se separat på hjemmetjenester og tjenester knyttet til institusjon. Dette er fordi årsaker til utgiftsforskjeller som antall brukere eller brukertyngde fanges ikke opp i de overordnede nøkkeltallene.



Figur 23: Korrigerede brutto driftsutgifter per mottaker av hjemmetjenester fra 2009 til 2013, kilde: KOSTRA

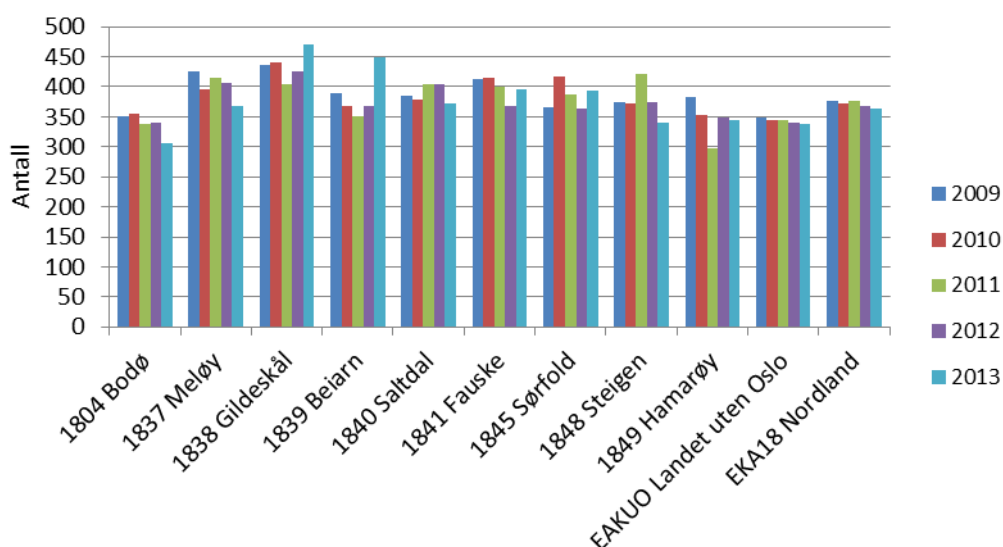
Om vi eksempelvis ser på brutto driftsutgifter per mottaker av hjemmetjenester så er forskjellene mellom kommunene mindre, med unntak av Saltdal kommune. Som vi har kommentert over har Saltdal fortsatt mange vertskommunebeboere. Korrigerer man for tilskudd kommunen mottar for å yte tjenester til denne gruppen kommer Saltdal ned på et nivå som er på linje med Hamarøy. Beiarn har de laveste korrigerede brutto driftsutgiftene per mottaker av hjemmetjenester. Dette kan

forklares med at de har relativt sett mange mottakere av hjemmetjenester, men at hver bruker har et lavt bistandsbehov.

Under har vi sett videre på dekningsgraden blant ulike aldersgrupper. En variasjon i dekningsgrad kan være en viktig forklaring på eventuelle forskjeller mellom ressursbruken i kommunene. Vi har synliggjort dette ved å se på to aldersgrupper:

- 0-67 år
- Over 80 år

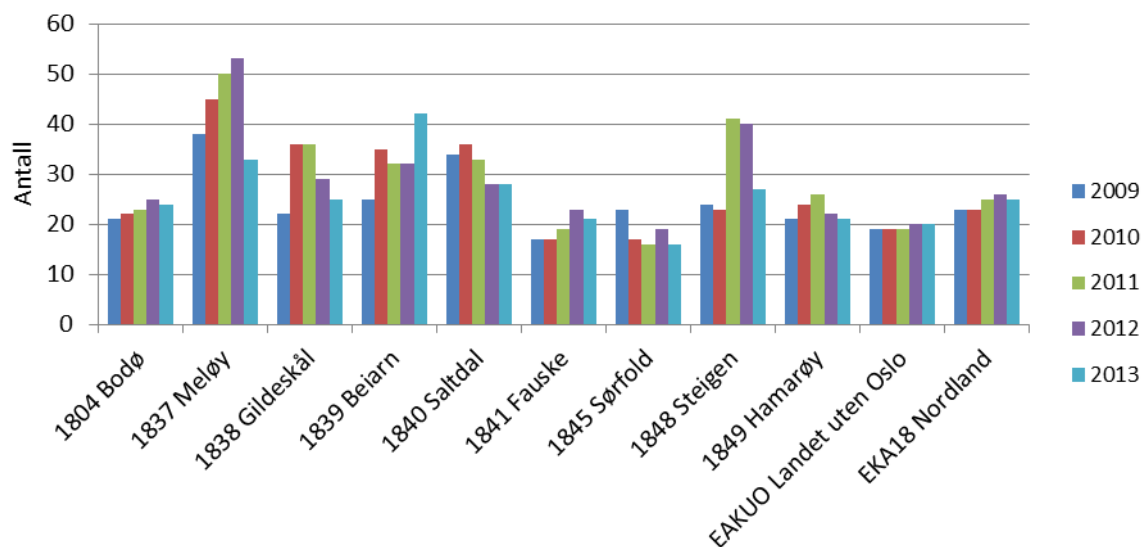
Grafen under viser at det er forholdsvis liten variasjoner mellom kommunene i andel over 80 år som mottar hjemmetjenester.



Figur 24: Mottakere av hjemmetjenester, pr. 1000 innb. 80 år og over., kilde KOSTRA

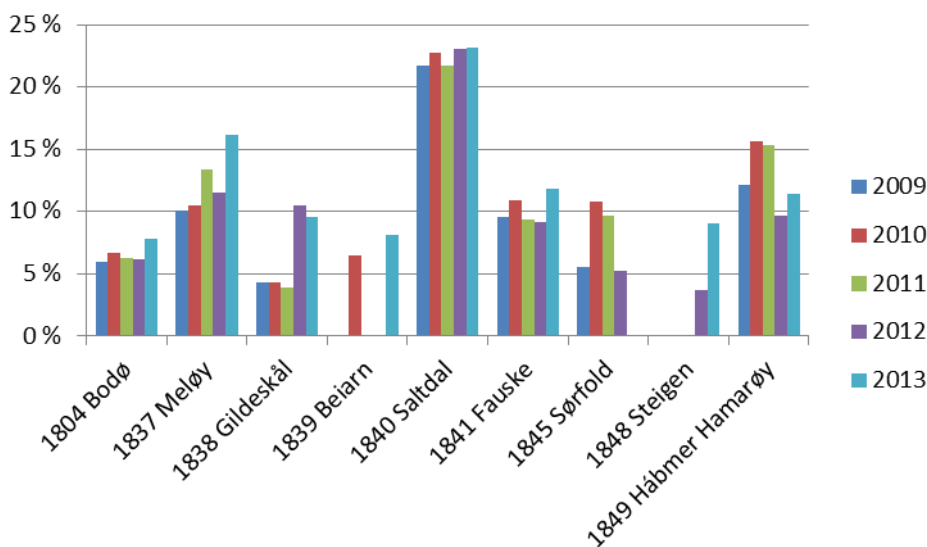
Vi ser i figuren under at Bodø, sammenlignet med de andre Saltenkommunene har en relativ lav andel mottakere av hjemmetjenester i gruppen over 80 år.

Ser vi derimot på gruppen fra 0-66 år som i KOSTRA inkluderer tyngre brukere som personer med nedsatt funksjonsevne ser vi at Saltdal har et forholdsvis høyt antall brukere sammenlignet med landsgjennomsnittet. Beiarn kommune har den høyeste andelen brukere innenfor denne aldersgruppen. Kommunen har derimot de laveste utgiftene per innbygger i Salten.



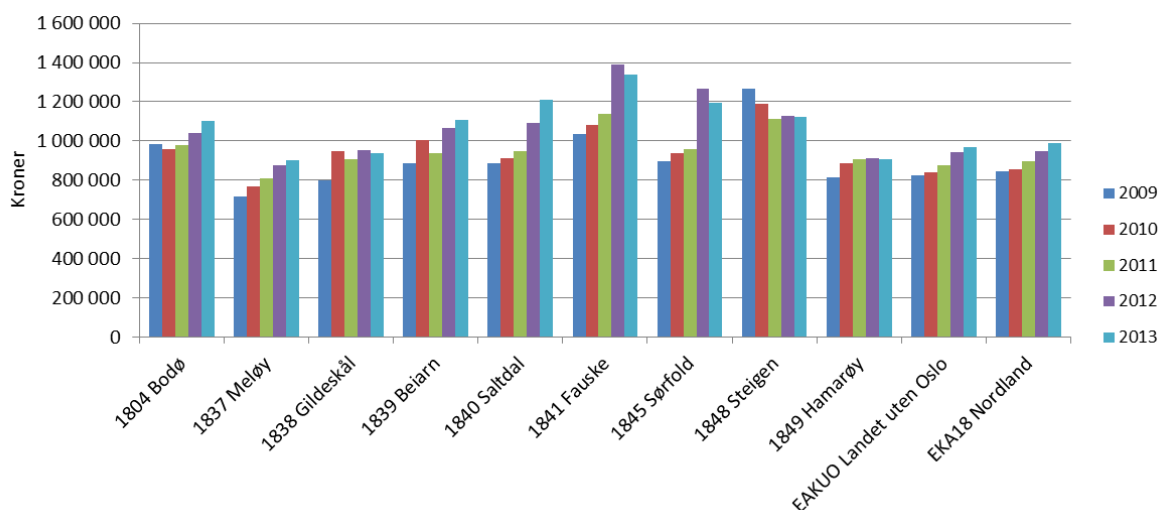
Figur 25: Mottakere av hjemmetjenester, per 1000 innb. 0-66 år, kilde KOSTRA

Årsakene til at Saltdal på den ene siden har svært høye utgifter per innbygger til dette tjenesteområdet, og Beiarn på den andre side har relativt sett lave utgifter kan forklares ved å se nærmere på brukertyngden i kommunene innenfor hjemmetjenester. I figuren under ser vi at i Saltdal er over 25 % av brukerne mottakere med omfattende bistandsbehov. Dette skyldes trolig at kommunen har mange vertskommunebeboere fra den tidligere HVPU-institusjonen Vensmoen. Beiarn på den andre siden, som har relativt sett mange mottakere i aldersgruppen 0-66 år, har svært få brukere med omfattende bistandsbehov.



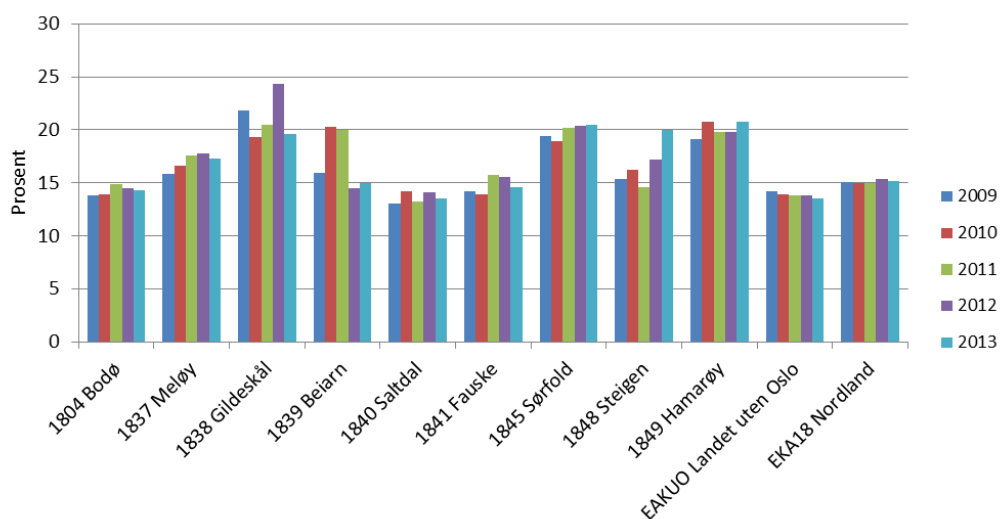
Figur 26: Andel hjemmetjenestemottakere med omfattende bistandsbehov av mottakere av hjemmetjenester i alt, Kilde KOSTRA

Om vi deretter ser på utgiftene per kommunale institusjonsplass, så kan for vente at bilde er noe annerledes. Det vil si at de kommunene som bruker den største andelen av pleie- og omsorgsutgiftene på institusjonstjenester er mer fremtredende. Gildeskål, Beiarn, Sørfold og Steigen bruker alle over 60 % av den totale pleie- og omsorgsutgiftene på dette tjenesteområdet. Av disse har Sørfold de høyeste utgiftene per innbygger. Fauske, som bruker over 50 % av de totale utgiftene på dette området, brukte i 2013 over 1 300 000 kroner per bruker. Saltdal som vi så lå høyt på hjemmetjenester ligger også høyt i oversikten som er presentert under. Noe av dette kan selvfølgelig skyldes dekningsgrader og noe kan skyldes brukertyngde. I de neste avsnittene skal vi se nettopp på dette.



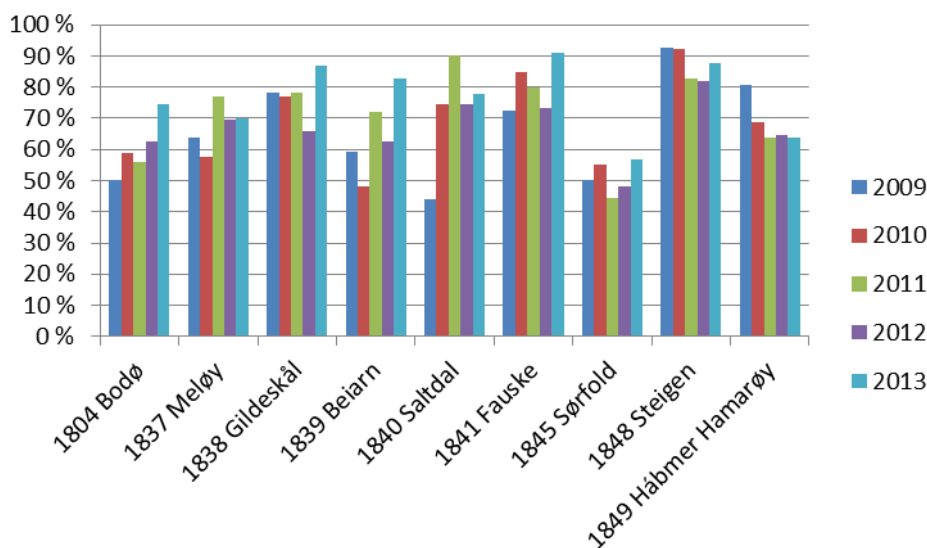
Figur 27: Korrigerte brutto driftsutgifter pr kommunal institusjonsplass fra 2009 til 2013, kilde: KOSTRA

I figuren under har vi synliggjort andelen innbyggere over 80 år som bor på institusjon. Her ser vi at Sørfold og Hamarøy har den høyeste andelen brukere på institusjon i Salten. Den førstnevnte kommunen har også relativt sett høye utgifter per innbygger. Årsaker til kostnadsforskjeller kan også skyldes brukersammensetting og brukertyngde. Tallene i figuren under tar ikke høyde for hvor krevende de ulike beboerne på institusjon er.



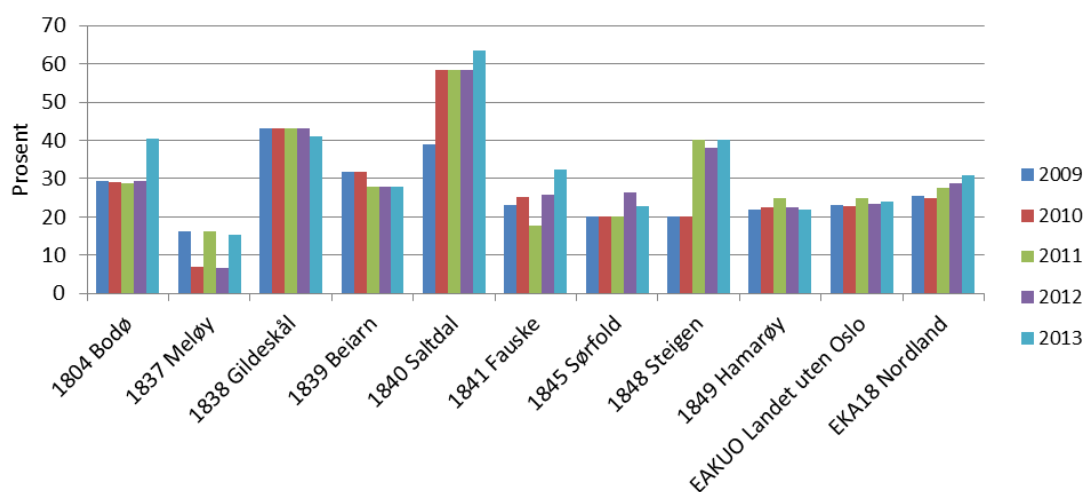
Figur 28: Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon, kilde KOSTRA

I figuren under har vi tatt for andel institusjonsmottakere med omfattende bistandsbehov. Her ser vi at Fauske har de mest krevende brukerne av kommunene i Salten. Dette forklarer således hvorfor de har relativt sett høye utgifter per innbygger.



Figur 29: Andel institusjonsbeboere som har omfattende bistandsbehov av beboere i institusjon i alt, Kilde KOSTRA

Et annet mål på dette kan være andel plasser i skjermet avdeling. I figuren under ser vi at Saltdal har det høyeste antall plasser i skjermet enhet. Saltdal er også blant kommunene som har de høyeste utgiftene til institusjonstjenester i Salten.



Figur 30: Andel plasser i skjermet enhet for personer med demens i forhold til totalt antall institusjonsplasser som er lokalisert i kommunen, kilde KOSTRA

3.5.2. En endret kommunestruktur vil trolig kunne påvirke tjenesteområdet i Salten innenfor pleie- og omsorgssektoren

I forrige delkapittel har vi sett at det er tydelig sammenheng mellom kostnader og brukertyngde. Vi har også sett at den største kommunen Bodø har relativt sett lavere utgifter til dette tjenesteområdet. Uavhengig av hvilke kommuner som ønsker å slå seg sammen så vil fortsatt tjenestene måtte produseres lokalt i de ulike tettstedene i Saltenregionen. Dette innebærer at man ikke nødvendigvis kan dra fordel av stordriftsfordeler vedrørende den daglige utførelsen av hjemmetjenester og institusjonstjenester. Det som derimot er klart er at større kommuner vil kunne være bedre rustet til å håndtere de utfordringene som den ventede eldrebeølggen vil medføre for

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

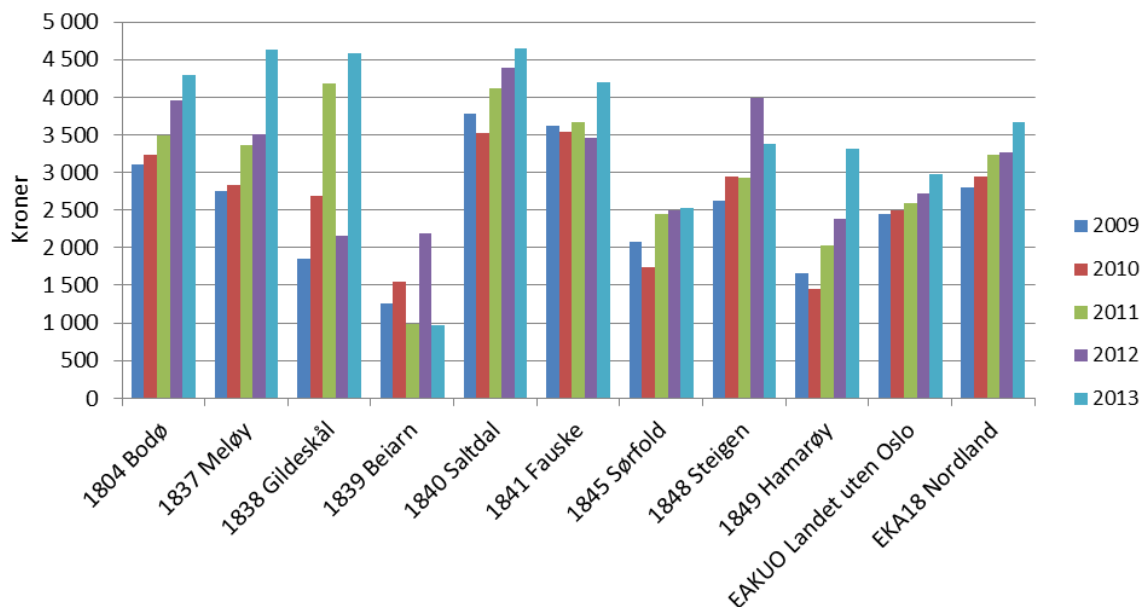
For Salten spesielt så forventer man en relativt stor økning i antall eldre. Dette vil påvirke både behovet for kompetanse og evnen til å tilby kvalitativt gode tjenester. Fra våre samtaler med representanter fra kommunene er det flere som har informert om at man har utfordringer knyttet til rekruttering av personell.

I tillegg, fra 1. januar 2016 skal alle kommuner ha etablert et øyeblikkelig døgntilbud. Dette tilbudet er rettet mot pasienter som har behov for medisinsk behandling, men hvor man ikke har behov for sykehusinnleggelse. Per dags dato vil dette være en utfordring for de fleste kommunene i Salten (med unntak av Bodø).

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

3.6. Sosialtjenesten

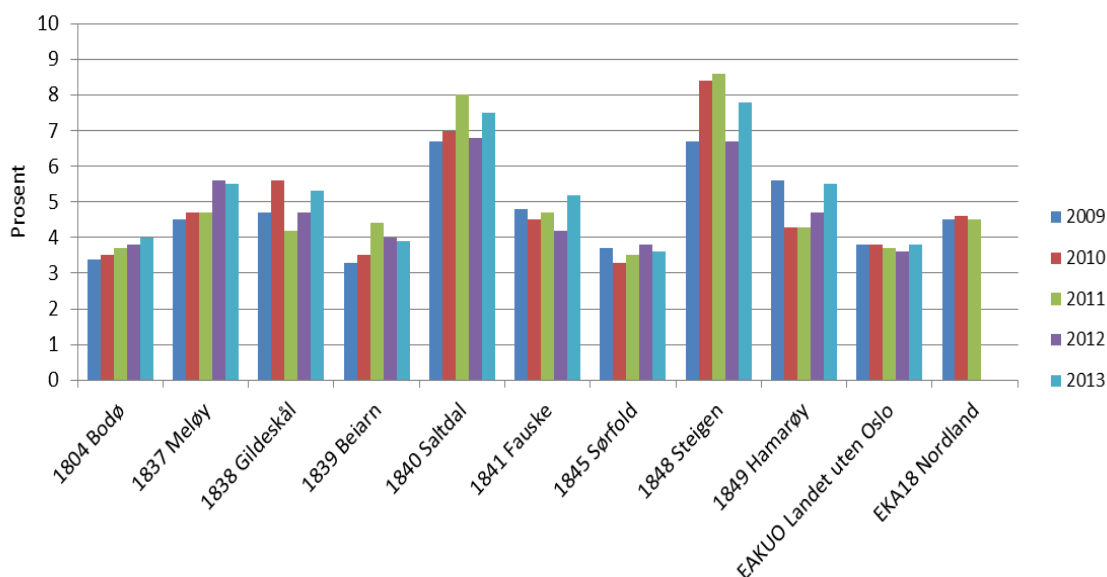
For dette spesifikke området så ser vi at det er store variasjoner mellom kommunene, og disse følger ikke det samme bildet som vi har sett tidligere i gjennomgangen.



Figur 31: Netto driftsutgifter til sosialtjenesten per innbygger 20-66 år i perioden fra 2009 til 2013, kilde: KOSTRA

Alle kommunen, med unntak av Beiarn, ligger over landgjennomsnittet når vi ser på netto driftsutgifter per innbygger i målgruppen.

Vi ser derimot at det er relativt store forskjeller mellom de ulike kommunene i Salten om vi ser spesifikt på dekningsgraden innenfor dette tjenesteområdet.



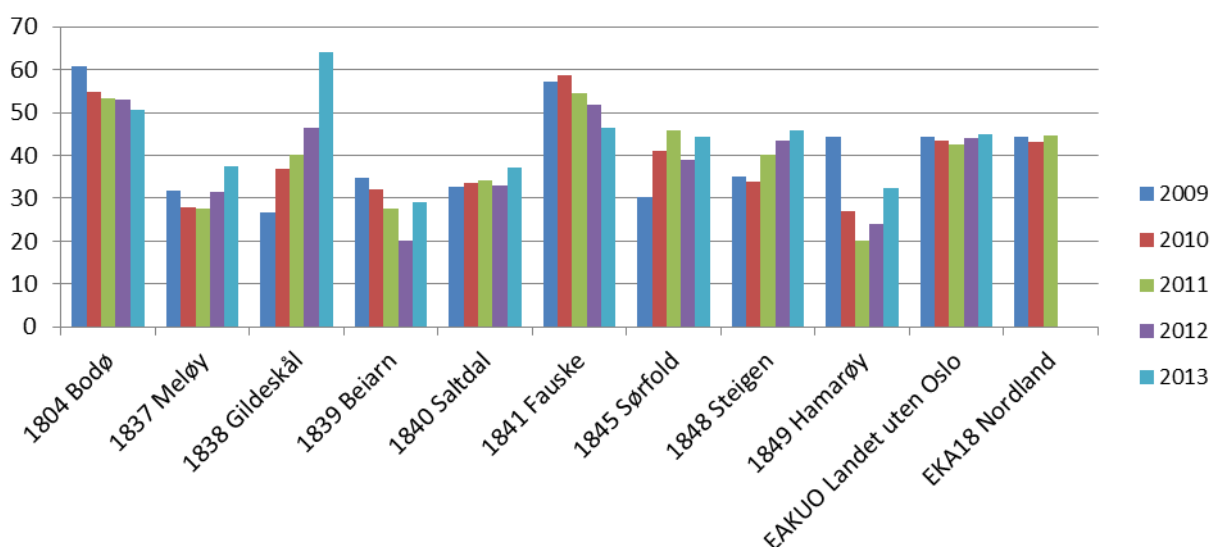
Figur 32: Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggerne 20-66 år, Kilde KOSTRA

Vi ser at Beiarn som har de laveste utgiftene per innbygger, også har en lav andel brukere. Bodø har på den andre side en lav andel mottakere, men sammenlignet sett har høye utgifter per innbygger. For Steigen kommune ser vi at det er en klar sammenheng mellom utgifter og andel brukere.

Steigen kommune har en høyere andel av befolkningen som får sosialhjelp. Dette er også fanget opp gjennom inntektssystemet for kommunene, og ser man på delkostandsnøklene for sosialhjelpsområdet finner man at Steigen kommune skårer høyt på delkriteriene opphopningsindeks⁹ og andel uføre. Saltdal kommune ligger også høyt på delkriteriet antall uføre. Dette er to kriterier som er vektet høyt innenfor dette delområdet.

For videre å kunne forklare hvorfor det er såpass stor variasjon mellom kommunene når vi ser på utgifter og dekningsgrad er vi avhengig av å analysere brukerne innenfor dette tjenesteområdet.

Ettersom sosialtjenesten er behovsprøvd, vil omfanget av hvor mye de ulike brukerne mottar være svært varierende. Det er derfor nyttig å se på andel mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde.



Figur 33: Andel mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde, kilde KOSTRA

Her ser vi at både Bodø og Gildeskål har en relativ stor andel mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde. Dette kan således forklare hvorfor de har relativt store utgifter per innbygger til dette tjenesteområdet. På den andre siden ser vi at Beiarn har en lav andel med sosialhjelp som hovedinntektskilde og en lav andel brukere. Dette forklarer således at kommunen har lave utgifter knyttet til dette tjenesteområdet. Fauske kommune har relativt sett høye utgifter til dette området, men en lav andel brukere sammenlignet med eksempelvis Saltdal og Steigen. Fauske har derimot en høy andel mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde og er en forklaring på hvorfor de har høye utgifter sammenlignet med gjennomsnittet for Nordland og gjennomsnittet for landet uten Oslo. Saltdal bruker en relativ stor andel driftsutgifter til sosialtjenesten per innbygger 20-66 sammenlignet med andre kommuner i Salten og gjennomsnittet for landet uten Oslo. Kommunen har en relativ lav andel brukere og relativt sett få mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde.

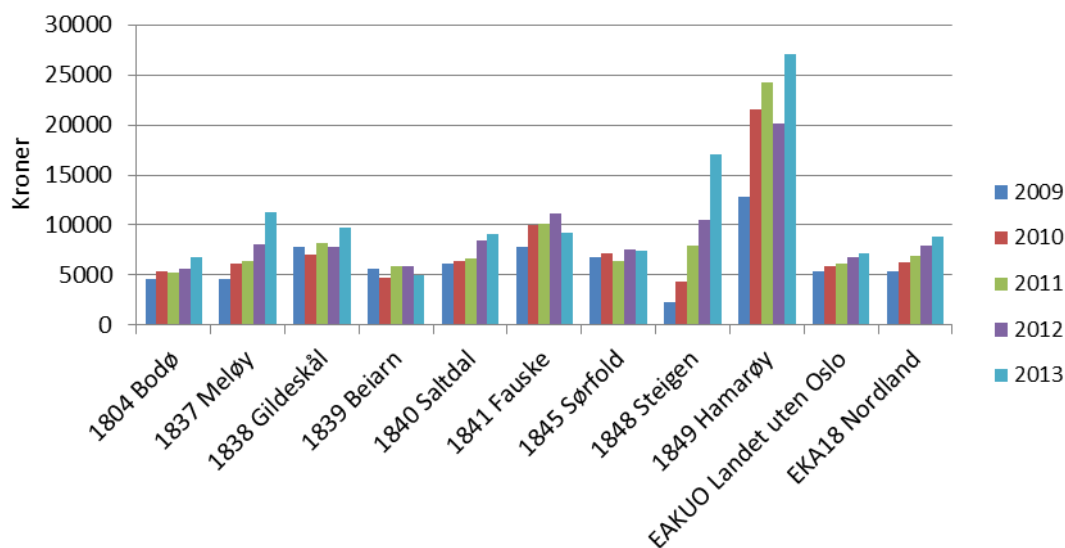
3.6.1. En endret kommunestruktur vil trolig kunne påvirke tjenesteområdet i Salten innenfor sosialtjenesten

Store deler av sosialtjenesten er organisert gjennom NAV. Hvordan denne tjenesten vil organiseres i forbindelse med en endring i kommunestrukturen vil avhenge av løsningen som velges, og de geografiske avstandene som kommer som følge av løsningen.

⁹ Opphopningsindeksen består av antall skilte, ledige og fattige.

3.7. Barnevern

Innenfor barnevernstjenesten ser vi igjen et bilde som avviker fra tjenesteområdene barnehage og grunnskole. Det er særskilt to kommuner (Steigen og Hamarøy) som skiller seg ut med et høyt ressursbruk per innbygger i målgruppen.

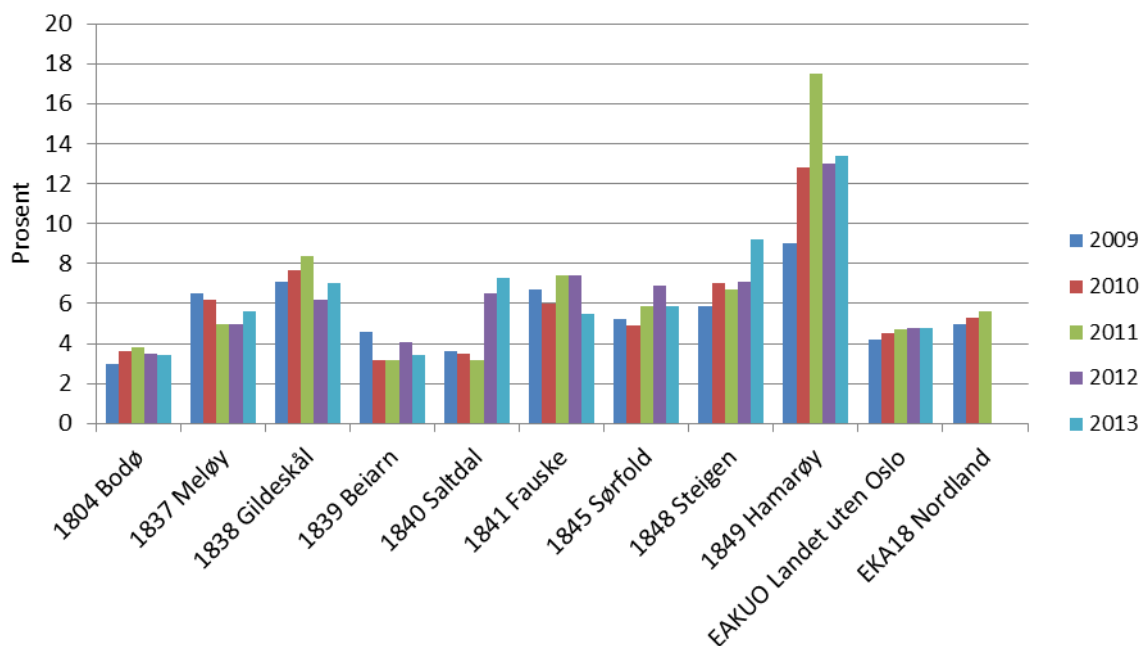


Figur 34: Netto driftsutgifter til barnevernstjenesten per innbygger 0-17 år i perioden fra 2009 til 2013, kilde: KOSTRA

Hamarøy og Steigen har vesentlig høyere utgifter enn de øvrige kommunene i Salten. For Hamarøy skyldes dette i stor grad (mer enn 50% av nettoutgiftene i 2013) at de har et tiltak for enslige mindreårige flyktninger (Hamarøy internasjonale senter). Dette er også synliggjort gjennom en høy andel barn med tiltak. Hamarøy har fått dekket utgiftene til senteret gjennom et tilskudd som kommunen mottatt fra staten, men dette blir ikke synliggjort i KOSTRA-statistikk ettersom tilskuddet er mottatt som generelle frie inntekter.

Hamarøy har etablert felles barnevernstjeneste med Tysfjord kommune. Den sistnevnte kommunen administrerer tjenesten som kalles Nord-Salten barnevernstjeneste.

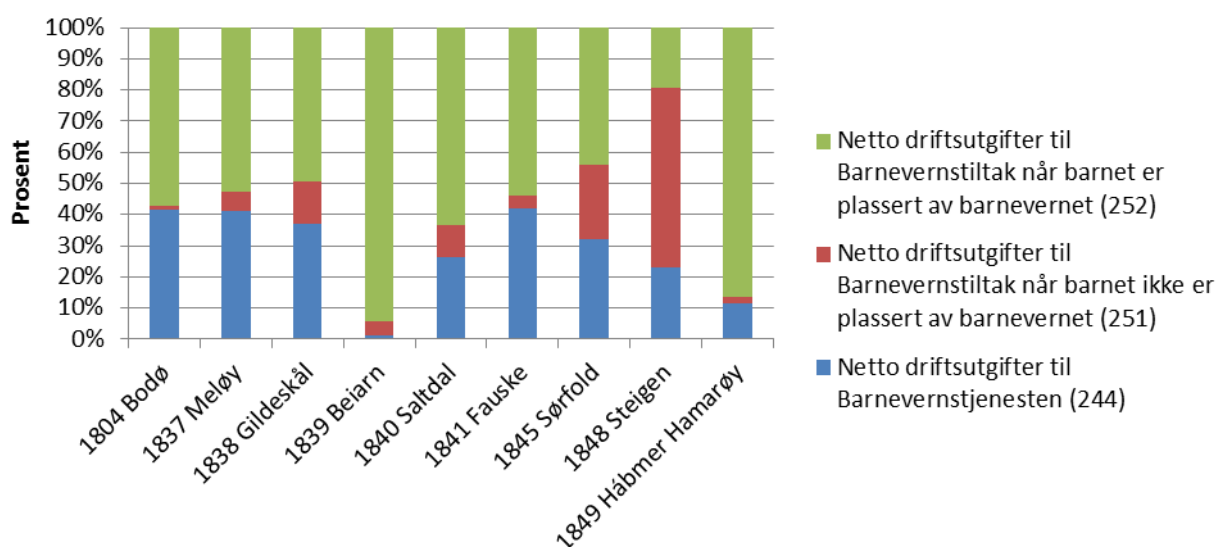
Steigen som er den andre kommunen med høyere forbruk til dette tjenesteområdet, har hatt en markant økning i utgiftene de siste fem årene. Antall barn som har hatt vedtak om tiltak i barnevernet har vært forholdsvis konstant frem til og med 2012, men i løpet av 2013 har det vært en økning på rundt 30 %.



Figur 35: Andel barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-17 år, Kilde KOSTRA

Grafen over synliggjør hvor stor del av befolkningen 0-17 år som har vedtak om barnevernstiltak. Denne viser at det er stor grad av sammenheng mellom mengde barn og kostnader til barnevernet.

Om vi ser mer spesifikt på de ulike funksjonene i KOSTRA knyttet til barnevern (figuren nedenfor) ser vi at det er relativt store forskjeller mellom kommunene. Eksempelvis har Beiarn kommune nesten utelukkende utgifter knyttet til barn som har plasseringstiltak, herunder institusjon eller fosterhjem (funksjon 252). Steigen kommune bruker, som den eneste kommunen i regionen, over 50 prosent av utgiftene til tiltak hvor barn ikke er plassert av barnevernet (funksjon 251). Dette kan inkludere utgifter til hjelpetiltak, plasser i sentre for foreldre og barn og tiltaksstillinger i barnevernstjenesten. I tillegg er det verdt å påpeke at Meløy og Bodø kommune bruker den største andelen av driftsutgiftene på drift av selve barnevernstjenesten (funksjon 244). Herunder finner vi utgifter til saksbehandling, barnevernsberedskap, sakkyndig bistand og tolk.



Figur 36: Forholdet mellom funksjon 244, 251 og 252 per kommune i KOSTRA. kilde KOSTRA

Avslutningsvis vil vi også påpeke at det ikke er noen sammenheng mellom kommunestørrelse og antall ansatte med relevant fagutdanning, noe som selvfølgelig også vil være kostnadsdrivende. Tall som viser dette har vi inkludert i det påfølgende kapitlet, som omhandler kommunenes rolle som myndighetsutøver.

3.7.1. En endret kommunestruktur vil trolig kunne påvirke tjenesteområdet i Salten innenfor barnevernstjenesten

Barnevernstjenesten er et av de fagområdene der det er mulig å tenke seg endringer i forlengelsen av en endring i kommunestrukturen. I dag er lite samarbeid mellom kommune i Salten på dette tjenesteområdet. Hamarøy deltar i et interkommunalt samarbeid med Tysfjord, Beiarn kjøper tjenester fra Saltdal og Meløy har startet sonderinger med andre kommuner i forhold til å etablere et samarbeid om denne tjenesten. For de aller fleste kommunene i Salten er dette områder som er forholdsvis små, målt i antall ansatte, men som kan være svært kostnadskrevende om ikke kommunene har personell med kompetanse og erfaring til å drive tjenesten. Ved utgangen av 2014 hadde fem av kommune i Salten fra 3,1 årsverk i denne tjenesten eller mindre. Dette indikerer på en stor grad av sårbarhet ved bytte av personell.

3.8. Behov for kompetanse

I delrapport A analyserte vi befolkningsprognoser i Salten på bakgrunn av statistikk fra SSB. Analysene viste at Salten vil ha et stort behov for tjenester knyttet til den forventede eldrebølgen. I følge middel alternativet til SSB så vil Salten kommunene oppleve en sterk vekst i antall personer over 80 år fra om lag 2020. Dette innebærer at kommunene vil ha et sterkt behov for kompetanse innenfor pleie- og omsorgssektoren. Våre analyser av ansatte i kommunene innenfor pleie- og omsorgssektoren viser også at flere kommuner har en betydelig lavere andel ansatte med fagutdanning sammenlignet med landet uten Oslo.

En annen dimensjon som er svært viktig å nevne er forholdet mellom antall yrkesaktive og antall pensjonister, som i delrapport A er vist gjennom andel voksne per eldre. Samlet for Salten vil man oppleve en reduksjon på om lag 23 % i 2040 sammenlignet med i dag. Dette bildet er likt for de fleste kommuner i landet noe som igjen innebærer at kommunene vil ha et effektiviseringsbehov innenfor de fleste tjenesteområdene, og spesielt knyttet til pleie- og omsorgstjenester. I et kommunereformperspektiv er det interessante spørsmålet om kommunesammenslåinger kan gi stordriftsfordeler og skape synergieffekter som vil gjøre det lettere å håndtere den forventede endringen i befolknings sammensetningen.

I følge ekspertutvalget vil større og mer robuste kommuner være bedre i stand til å håndtere de fremtidige utfordringene kommune-Norge står overfor. Større kommuner vil ifølge utvalget være mer robuste og følgelig ha et større handlingsrom sammenlignet med mindre kommuner.

På den andre siden så er avstandene en stor utfordring i Salten regionen. I et KS notat fra 2012 nevnes sentraliserte støttefunksjoner knyttet til kjøkken og vask for institusjoner og hjemmetjenesten som et tiltak for å bedre effektiviteten. Slike eksempler på samlokalisering kan være utfordrende når avstandene innad i Salten er store. Våre spesifikke vurderinger av kommunestrukturalternativer og avstandsproblematikken vil bli mer inngående vurdert i den endelige rapporten.

3.9. Økonomisk soliditet

Selv om det ifølge ekspertutvalget, ikke er en direkte sammenheng mellom økonomisk soliditet og kommunestørrelsen, er det sannsynlig at små kommuner er mer sårbare for økonomiske svingninger og evne til å håndtere uforutsette hendelser. God økonomisk kontroll og styring vil alltid være avgjørende for at kommunene skal kunne tilby innbyggerne gode og stabile tjenester. I Salten er spørsmålet derfor om man gjennom kommunesammenslåinger kan få større og mer robuste kommuner, og dermed få ett bedre utgangspunkt for å tilby innbyggerne et mer stabilt tjenestetilbud.

Vår gjennomgang av kommunenes driftsresultat i delrapport A viser at det er variasjon mellom kommune i Salten. Dette betyr ikke at Saltenkommunene gjennom sammenslåinger vil få en bedre økonomi på kort sikt, men det kan innebære at man på lengre sikt klarer å skape større stabilitet og økt handlingsrom. Fra vår undersøkelse av effekter av den danske kommunereformen svarte rundt 80 % av danske rådmenn at man hadde fått bedre kontroll og styring på økonomien, som følge av reformen.

Analyse av de økonomiske effektene som vil komme ut fra endringer i kommunestrukturen i Salten vil bli presentert i forbindelse med gjennomgang av ulike alternativer.

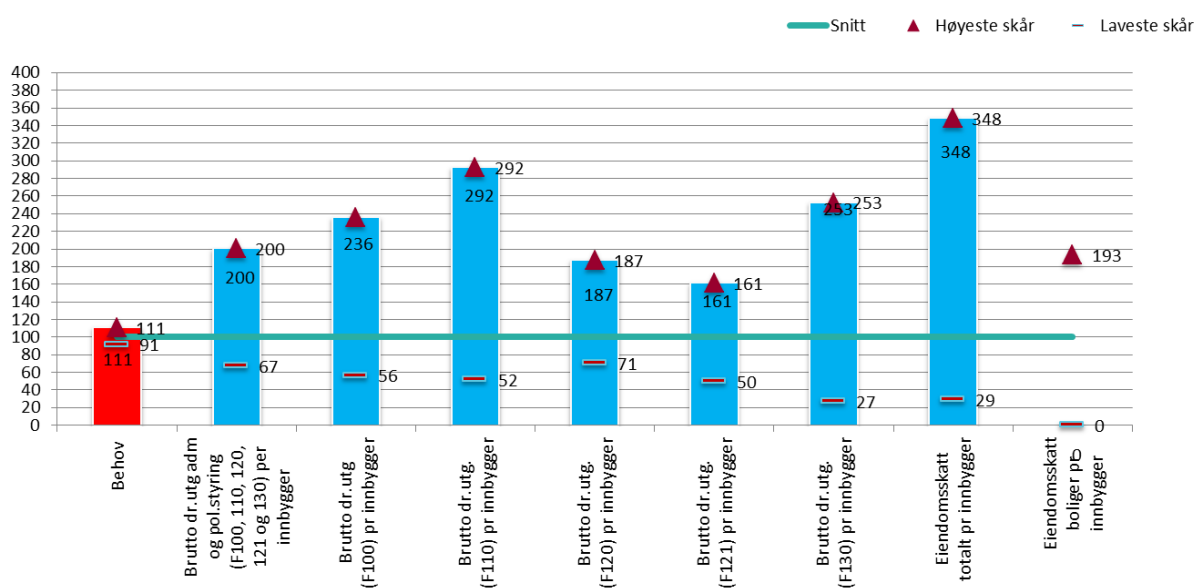
Eksempelvis vil vi benytte oss av tjenesteprofilanalyser i en vurdering av mulig økonomiske besparelser.

Tjenesteprofilanalysene benytter gjennomsnittet for de kommunene som er med i sammenligningen som et referansepunkt. Vi kan i denne modellen modellere ulike alternativer. Dette er satt lik 100 for alle indikatorene. I den grafiske presentasjonen av analysen er også skåret til den kommunen som ligger høyest presentert gjennom den røde trekanten, og den som skårer lavest er presentert med den røde streken. Hvordan den kommunen som er analysert skårer i forhold til gjennomsnittet er vist ved søylene. Tjenesteprofilen er bygget opp på følgende hovedområder:

- Behov: Beregnet gjennom bruk av kostnadsnøklene fra utgiftsutjevningmodellen til Kommunal- og regionaldepartementet. Synliggjort med den røde stolper.
- Ressursinnsats: Beregnet ved bruk av data fra KOSTRA. Synliggjort med blå stolper.
- Dekningsgrader: Beregnet ved bruk av data fra KOSTRA/SSB. Synliggjort med grønne stolper.
- Resultater: Data hentet fra andre offentlige kilder. Synliggjort med gule stolper.

Til forskjell fra en ren KOSTRA-analyse forklarer tjenesteprofilanalysen behovsforskjeller mellom kommunene og den viser enkelte viktige aktivitetsparametre som forklarer utgiftsnivået. Analysen er gjort med utgangspunkt i kommunens innrapporterte tall til ulike offentlige registre, og det er vesentlig for BDO å påpeke at denne analyseformen kun angir et mulig handlingsrom på et gitt tidspunkt. Av den grunn bør det kun brukes som et grunnlag for å vurdere hvor det kan være interessant å foreta nærmere analyser.

I figuren har vi tatt med et eksempel på tjenesteprofilanalyse for området administrasjon og styring.



Figur 37: Tjenesteprofilanalyse av tjenesteområde Administrasjon og styring. Kilde: KOSTRA

Modellen synliggjør de sammenslåtte kommunens ressursbruk sammenlignet med andre utvalgte sammenlignbare kommuner, og gjennom det får man beregnet et mulig potensial for reduksjon i ressursbruken. Modellen vil også synliggjøre hvilke effekter en sammenslåing vil ha for kriterienøklene for beregning av kommunens rammetilskudd.

3.10. Valgfrihet

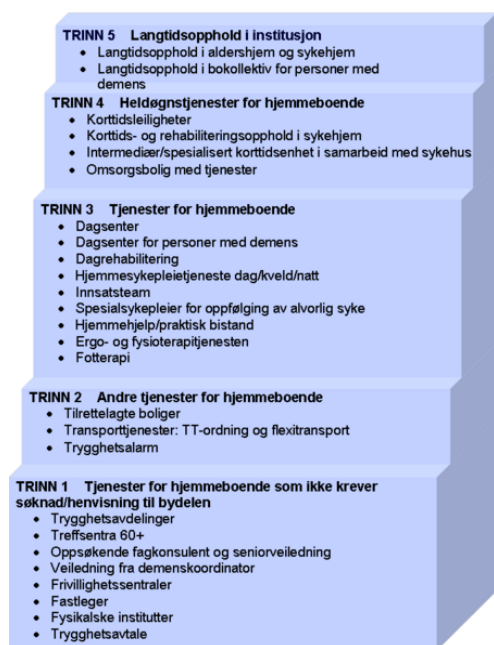
Teoretisk vil små kommuner være bedre egnet til å gi innbyggene sine mer skreddersydde løsninger. Med andre ord påpeker ekspertutvalgets delrapport at små kommuner gir bedre prioriteringseffektivitet.

Større kommuner kan på den andre siden gi innbyggerne ett bredere tilbud av ulike tjenester til innbyggerne. «Det gir økt valgfrihet for den enkelte innbygger. Innbyggere i store kommuner opplever i dag at de i større grad kan påvirke tjenestetilbud som eldreomsorg og grunnskole gjennom å velge tilbud (Ekspertutvalget, 2014, s. 58)».

Det er også viktig å påpeke at små kommuner med små fagmiljøer er sårbare med tanke uforutsette hendelser, eksempelvis sykdom. Små miljøer vil også ha færre ressurser til videreutvikling av tjenesten. En rapport fra Agenda (2006) viser at store kommuner, sammenlignet med mindre kommuner, har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta styrings- og utviklingsoppgavene i sentraladministrasjonen. For de minste kommunene ser det derimot ut til at det er betydelig kompetansemangler på dette området.

Innbyggere i større kommuner som Oslo, Trondheim eller Bergen vil alltid ha et bredere utvalg av tilbydere innenfor ulike tjenester. Eldre personer i Oslo har eksempelvis valgfrihet knyttet til valg av hjemmetjenesteleverandør. En slik type valgfrihet vil være svært vanskelig å oppnå i Salten, uavhengig av størrelse. Til det er avstandene for store og befolkningsgrunnlaget for lite. Det som større kommuner derimot har en bedre forutsetning for å tilby innbyggerne er ett bredere kommunalt tilbud innenfor ulike tjenester som eksempelvis pleie og omsorg. Ved å etablere større faglige miljøer og enheter vil man teoretisk være bedre egnet til å tilby innbyggerne sine ett bredt utvalg av tjenester. Dette har vi her eksemplifisert gjennom omsorgstrappen som Oslo kommune benytter seg av.

Det er en etablert praksis i kommunene for å tenke tjenestetilbud etter det såkalte LEON-prinsippet (Laveste Effektive Omsorgsnivå). Av LEON-prinsippet følger tanken om å organisere og utvikle tjenestetilbudet etter den såkalte omsorgstrappa, der det antas at brukere med høy egen mestringsevne tilbys tjenester lavest i omsorgstrappa og at brukeren vil ledes oppover i omsorgstrappa etter hvert som mestringsnivået avtar pga. alder eller økt funksjonshemming. En



motsatt tenkning vil for eksempel være å unngå å levere tjenester til eldre lengst mulig, for så å ha et omfattende tilbud til brukerne når de får omfattende pleiebehov. Det antas at dette vil medføre både lavere kvalitet for brukeren og høyere kostnad for kommunen. Det antas også at brukerne da raskere vil få behov for kostnadskreven sykehjemsplasser enn dersom det var tilbudt tjenester lavere i omsorgstrappen på et tidligere tidspunkt.

Det antas således at forebyggende tiltak av ulike slag er det mest effektive på et tidlig stadium av omsorgsbehovet, eksempelvis servicesenter, ambulerende service (vaktmester, mat, mv.) og trygghetsalarm.

Figur 38: Eksempel på Omsorgstrappa. Kilde: Oslo kommune

For mer permanente omsorgstjenester antas praktisk bistand, dagsenter og arbeids- og aktivitetstilbud for funksjonshemmede å være mest effektive før brukeren blir mer pleietrengende.

Blant pleierelaterte tjenester antas brukerrettede tjenester i eget hjem; herunder hjemmesykepleie, omsorgslønn, BPA for funksjonshemmede og omsorgsboliger med hjemmebaserte tjenester, å være mer effektive enn institusjonsbaserte tjenester; herunder heldøgnsbemannede omsorgsboliger, sykehjems plasser, eller tiltak i bofellesskap.

Omsorgstrappen er et eksempel på ett bredt spekter av tjenester som har som formål å gi brukere ett best mulig tilbud uavhengig av hvor i omsorgstrappen de er. Figuren viser også omsorgstrappa inneholder svært mange tjenester som kommuner med små fagmiljøer ikke vil være i stand til å tilby sine innbyggere.

4. Kommunens rolle som myndighetsutøver

I diskusjonen av kommunenes rolle som myndighetsutøver er det naturlig å ta utgangspunkt i følgende tre begreper:

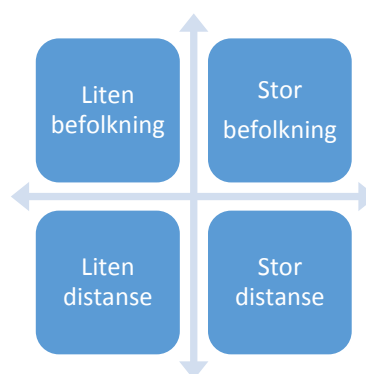
- Rettsikkerhet
- Habilitet
- Forsvarlig og effektiv saksbehandling

Disse begrepene er diskutert i detalj i ekspertutvalgets rapport og vi vil således ikke drøfte begrepene inngående. Vi vil derimot kort redegjøre for hvordan ekspertutvalget drøfter disse begrepene i sammenheng med kommunestørrelse. Ettersom kommunenes rolle som myndighetsutøver er vanskelig å kvantifisere i detalj, vil vi kort drøfte potensielle utfordringer kommunene har per dags dato. Vi vil også her vise noen utvalgte tall fra KOSTRA som omhandler kommunenes rolle som myndighetsutøver.

I følge ekspertutvalget bør «forholdet mellom rettsikkerhet og kommunestørrelse bør ta utgangspunkt i kravene til kommunenes kompetanse, kapasitet, effektivitet og habile saksbehandlere ved behandling av enkeltavgjørelser» (Ekspertutvalget, 2014, s. 74).

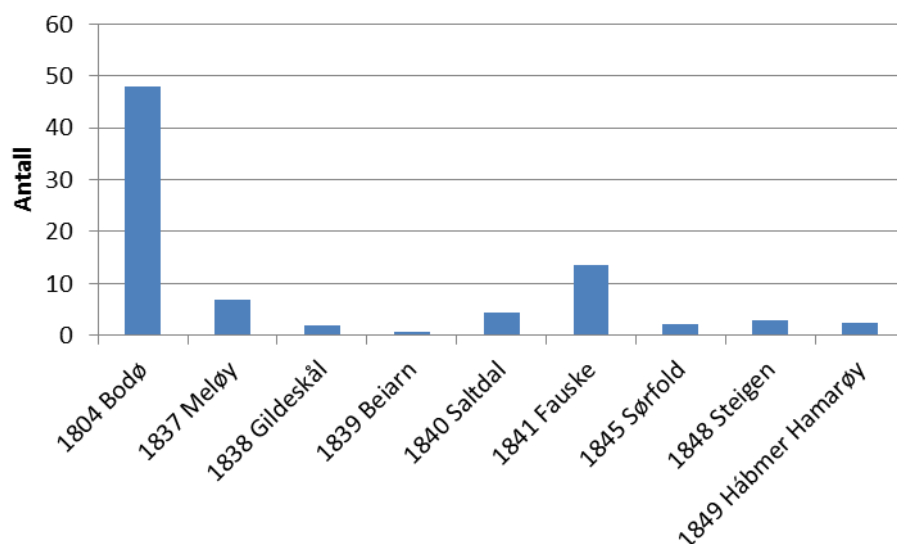
Det er derimot begrenset med empiri knyttet til forskjellen mellom små og store kommuner vedrørende myndighetsutøvelse. Ekspertutvalget fremhever i denne forbindelse noen studier som har tatt for seg barnevernstjenestene. I følge Ekspertutvalget viser disse studiene at kommuner med under 5000 innbyggere oftere har utfordringer knyttet til rekrutering av ansatte med relevant barnevernspedagogisk utdanning. Det som derimot også fremheves er at det interne samarbeidet om utsatte grupper fungerer relativt godt i små kommuner.

Små kommuner har derimot utfordringer knyttet til habilitet. En NIBR rapport fra 2001 fant at det hyppigere fremkommer utfordringer og problemer knyttet til administrasjonens og politikernes inhabilitet i små kommuner (definert som kommuner med under 2000 innbyggere) sammenlignet med store (NIBR, 2001). Den samme undersøkelsen viste på den andre siden at mindre kommuner er mer gjennomsluktige, noe som igjen kan motvirke forskjellsbehandling.



Flere av de små kommunene i Salten gav uttrykk for at det kunne være utfordringer knyttet til for tette bånd mellom ansatte og innbyggere. Innenfor enkelte tjenesteområder er det blant annet etablert faste samarbeid ved inhabilitet.

Ser man på forskjellen mellom store og små kommuner vedrørende effektiv og forsvarlig saksbehandling er det heller ikke noe entydig svar å finne i litteraturen. Det man derimot vet er at mangelfull fagekspertise kan svekke rettsikkerheten dersom eksempelvis beslutninger ikke treffes på et tilstrekkelig faglig grunnlag. Et annet aspekt som er viktig å påpeke omhandler kapasitet til håndtere saker. KOSTRA tall som tar for seg antall ansatte i barnevernstjenesten viser en tydelig sammenheng mellom kommunestørrelse og antall fagutdannede per 1000 barn i Salten.

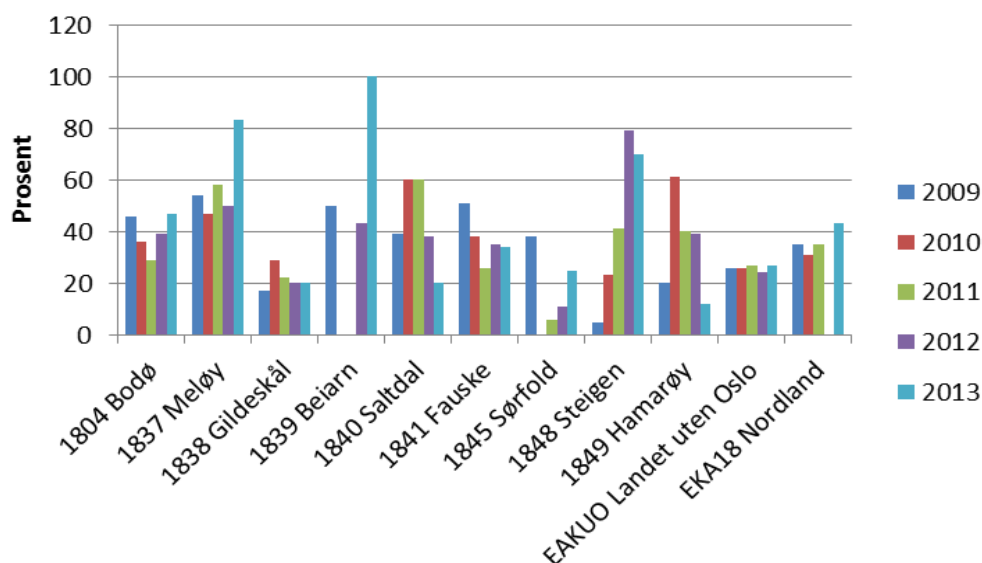


Figur 39: Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0-17 år, Kilde KOSTRA

Utfordringer knyttet til kompetanse og kapasitet ble blant annet påpekt i en forvaltningsrevisjon av Hamarøy kommunes barnevernstjenester. Det er verdt å påpeke i denne forbindelse at Hamarøy har et interkommunalt samarbeid med Tysfjord kommune. I rapporten ble det påpekt at man mangler tilleggskompetanse når det gjelder fremmedkulturelle/EMF. Rapporten konkluderte også med at et større og mer robust fagmiljø styrker tjenestens forutsetninger for å ha god kvalitet på saksbehandlingen og generelt forsvarlige tjenester. Med andre ord så har de mindre kommunene i Salten en større utfordring knyttet til å ivareta god kvalitet på saksbehandling.

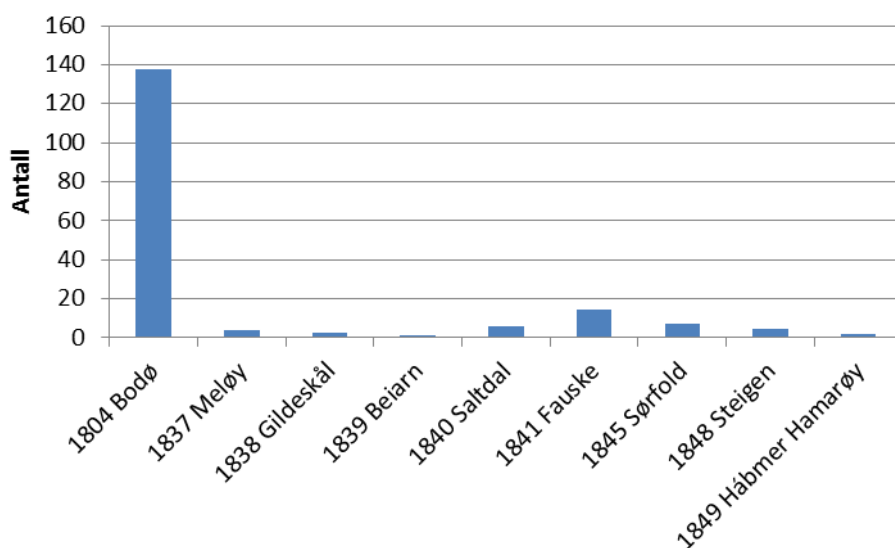
En studie fra NIBR (2001) om småkommuners evne til å ivareta generalistprinsippet, fant at mange mindre kommuner har mindre saksbehandlingsressurser, og at disse kommunene derfor kan ha utfordringer knyttet til å ivareta frister.

Denne utfordringen er relevant også for enkelte små kommuner i Salten. I figuren under har vi sett på andelen undersøkelser med behandlingstid over 3 måneder innenfor barnevernstjenesten. Her ser vi at kommuner som Beiarn i 2013 hadde store utfordringer med å oppfylle fristen på 3 måneders saksbehandling. I følge tall fra KOSTRA brukte Beiarn kommune mer enn 3 måneder på alle saker de behandlet innenfor barnevernstjenesten i 2013.



Figur 40: Andel undersøkelser med behandlingstid over 3 måneder i barnevernstjenesten, Kilde KOSTRA

Et annet tjenesteområde hvor kommunene er avhengig av å ha god kapasitet på saksbehandling er innenfor tekniske tjenester. Her igjen ser vi at de mindre kommunene i Salten er betydelig mer avhengig av enkeltpersoner kompetanse og kapasitet.



Figur 41: Antall avtalte årsverk i tekniske tjenester, Kilde KOSTRA

Vi vil understreke at dette ikke nødvendigvis innebærer at de tjenestene som leveres per dags dato er dårlige, men at man er betydelig mer sårbare i mindre kommuner for eventuell sykefravær eller andre uforutsette hendelser som stor saksbehandlingsmengde.

Et annet område hvor det stiller store krav til god og effektiv myndighetsutøvelse er innenfor PPT tjenesten. For Salten så har de små kommunene gått sammen i ulike interkommunale samarbeid for å kunne ha kompetanse og kapasitet innenfor dette tjenesteområdet. Meløy er den eneste kommunen som per dags dato ikke har inngått samarbeid på dette området. Tall fra GIS viser at kommunene har 4,6 årsverk til dette tjenesteområdet. Fauske kommune som er vertskommune for Indre Salten PPT har 9 årsverk, og Bodø kommune som er vertskommune for et interkommunalt samarbeid med Verøy og Røst har 22,5 årsverk registrert i GIS.

5. Interkommunale samarbeid i regionen på kommunal tjenesteproduksjon

5.1. Bakgrunn for etablering av Interkommunale samarbeid

Den økende bruken av interkommunale samarbeid kan betraktes som en del av utviklingen mot større nettverk og samarbeid med det formål å skape mer effektive tjenester. Bakgrunnen for denne argumentasjonen kommer gjerne fra økonomisk teori kalt «economies of scale» (stordriftsfordeler) som kort fortalt dreier seg om at større virksomheter er mer effektive sammenlignet med mindre virksomheter. Dette begrunnes blant annet med en reduksjon i kostnader som et resultat av større volum på det man produserer. En annen fordel med større enheter er at man kan bygge opp sterkere kompetanse innenfor ulike tjenesteområder.

Med blant annet dette som teoretisk utgangspunkt har svært mange kommuner inngått i ulike former for samarbeidsordninger med det formål å skape bedre tjenester for innbyggerne. Studier av interkommunale samarbeidsformer på tvers av nordiske land har funnet at: «Utviklingen av interkommunale samarbeidskonstellasjoner er kort sagt situasjonsbetinget (Baldersheim, Haug, & Øgård, 2011, s. 23)». Studien finner også at jo mindre kommuner jo mer samarbeid på tvers av tjenesteområder (ibid).

5.2. Interkommunale samarbeid i Salten

Gjennomgangen av interkommunale samarbeid i Salten tar utgangspunkt i NIVI sin reviderte rapport om interkommunale samarbeid i Nordland fra 2014 (NIVI, 2014).

I denne rapporten defineres interkommunalt samarbeid som:

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

Vi vil i all hovedsak fokusere på de mest sentrale tjenesteområdene for å vurdere i hvor stor grad Saltenkommunene har inngått samarbeid for å kunne dra nytte av eksempelvis stordriftsfordeler. Følgende tjenestesektorer vil bli analysert:

- Administrasjon
- Barnehage
- Barnevern
- Grunnskole
- Pleie- og omsorg
- Sosialtjenesten

Administrasjon

Innenfor administrasjonsnære tjenester finnes det en rekke samarbeid mellom Salten kommunene. Alle kommunene i Salten har etablert en felles interkommunal kommunerevisjon. I tillegg har Salten kommunene et felles kontrollutvalgsekretariat, samt et samarbeid om innkjøp i regionen.

Flere av Saltenkommunene har i tillegg inngått samarbeid om andre administrasjonsnære tjenester, herunder eksempelvis:

- Felles kemner Bodø, Beiarn og Bø
- Nord-Salten Skatteoppkreverkontor for Ballangen, Tysfjord, Steigen og Hamarøy kommuner
- Arbeidsgiverkontroll Fauske-Gildeskål

- Arbeidsgiverkontroll Fauske-Røst
- Arbeidsgiverkontroll Fauske-Beiarn
- Arbeidsgiverkontroll Fauske-Saltdal
- Arbeidsgiverkontroll Fauske-Sørfold

Barnehage og Grunnskole

Innenfor barnehage og undervisning er det få eksempler på interkommunale samarbeid i Salten. Innenfor PP-tjenesten samarbeider følgende kommuner:

- PPT Bodø, Verøy og Røst
- PPT Indre Salten som inkluderer Beiarn, Saltdal, Fauske, Sørfold og Steigen

Gildeskål og Meløy er en av fire kommuner i Nordland som ikke deltar i ett formelt interkommunalt samarbeid om PP-tjenester. Hamarøy kommune deltar i samarbeid om PPT tjenester med Ofoten kommunene.

I tillegg finnes det ulike regionale kompetansekontor (RKK) i Nordland som dekker alle kommunene med unntak av Bodø og Rødøy. Blant Salten kommunene samarbeider følgende kommuner:

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

Utover disse tjenestene finnes det andre samarbeid som også er verdt å nevne:

- 4k-samarbeid om muntlig eksamen i indre Salten som inkluderer Steigen, Sørfold, Fauske, Saltdal og Beiarn.
- Felles skoleskys indre Salten som inkluderer Sørfold, Fauske og Saltdal
- Grunnskolesamarbeid Sørfold-Fauske
- Grunnskoletjenester Rødøy-Meløy

Pleie- og omsorgstjenester

Innenfor dette tjenesteområdet finnes det en rekke samarbeid mellom kommuner i Saltenregionen. Det finnes derimot få eksempler på interkommunale tjenester som dekker hele regionen. I følge NIVI sin rapport er det kun ett formelt samarbeid som dekker hele regionen:

- Helse- og miljøtilsyn Salten IKS
- Krisesenteret i Salten (som eies av Bodø og inkluderer Røst og Verøy i tillegg til Salten kommunene)

Det er også, ifølge NIVI sin rapport få eksempler på samarbeid om tjenester innenfor samhandlingsreformen. NIVI skriver i sin rapport at det finnes to interkommunale legevaktsamarbeid i regionen:

- Legevaktsamarbeid Bodø-Beiarn
- Fauske/Sørfold Legevakt

I tillegg finnes det en rekke andre samarbeid innenfor dette tjenesteområdet som er verdt å nevne:

- Kreftkoordinator Hamarøy, Tysfjord, Steigen, Sørfold
- Jordmortjeneste Fauske-Sørfold
- Overgrepsmottak Bodø som dekker Beiarn, Bodø, Fauske, Gildeskål, Hamarøy, Meløy, Røst, Saltdal, Sørfold og Værøy
- Felles vaktordning jordmødre mellom Steigen, Tysfjord og Hamarøy

Avslutningsvis for dette tjenesteområdet vil vi også påpeke at det finnes fagnettverk mellom kommunene, herunder finner vi eksempelvis:

- Rådet for Salten psykiatri som dekker alle kommunene i Salten
- Demensnettverk Salten
- Salten samhandlingsprosjekt psykiatri hvor alle kommunene deltar med unntak av Hamarøy

Barnevern og Sosialtjenester

I Nordland er det 7 interkommunale samarbeid om barnevernstjenester. I Salten er det derimot kun to kommuner som har inngått et formelt samarbeid på dette området. Disse kommunene er Beiarn og Saltdal.

Innenfor Sosialtjenesten for øvrig er det kun noen eksempler på formelle samarbeid. I Salten er det et felles samarbeid om kriminalitetsforebyggende tiltak som inkluderer alle kommunene i Salten samt kommunene Værøy, Røst og Rødøy.

Det finnes i tillegg eksempler på andre formaliserte og uformaliserte samarbeid innenfor disse tjenesteområdene, herunder kan vi nevne:

- NAV hjelpemiddelsentralen som inkluderer alle Saltenkommunene
- Samarbeid mellom barnevernledere Salten som inkluderer alle Saltenkommunene
- Samarbeid mellom barnevernsmedarbeidere som inkluderer Gildeskål, Beiarn og Meløy

Samarbeid på andre områder

I tillegg til samarbeid innenfor de ovennevnte tjenesteområdene finnes det en rekke eksempler på interkommunale samarbeid som dekker flere eller alle kommunene i Salten, herunder finner vi:

- Felles landbruksforvaltning Bodø-Værøy
- Salten Friluftsråd
- Hamarøy og Steigen veterinærvaktdistrikt
- IRIS Salten IKS som inkluderer avfallshåndtering, interkommunal utvikling og strategisk eierskap
- Salten Brann IKS
- Geodatasamarbeid Salten
- Salten Kartdata AS
- Regionalt næringsfond Salten

5.2.1. Utfordringer knyttet til interkommunale samarbeid i Salten

En av de største utfordringene knyttet til interkommunale samarbeidsformer dreier seg om at man skaper et demokratisk «underskudd» ved at man flytter avgjørelser lengre unna folkevalgte representanter gjennom å overlate oppfølgingsansvaret til et styre eller en annen kommune (vertskommune). Dette kan i teorien gjelde alle lovpålagte kommunale tjenester, men det er her hensiktsmessig å gjøre ett kvalitativt skille mellom mer og mindre politisk viktige tjenesteområder. Spesielt kan det trekkes et skille mellom tjenester som er «ren produksjon», og tjenester som omhandler mennesker og tjenester som omhandler rettighetssikring. De siste er de som normalt anses som viktigst å styre direkte gjennom kommunens egen politiske og administrative ledelse.

Eksempelvis finnes den felles interkommunale samarbeid om skatteinnkrevinger i Salten. Til tross for at dette området er viktig, så mener vi at beslutninger som er knyttet til organisering av dette tjenesteområdet ikke kan sammenlignes med eksempelvis samarbeid om barnevern eller pleie- og omsorgstjenester. Dette begrunner vi med at den førstnevnte ikke berører mennesker direkte på samme måte som sistnevnte. Etablerte samarbeid om rettighetsbaserte individuelle lovpålagte tjenester som berører grupper med et særskilt behov mener vi best løses gjennom direkte kontroll i en sammenslått kommune fremfor dagens interkommunale samarbeid. Dette er ikke fordi at disse samarbeidene nødvendigvis har ført til et dårligere tilbud, noe vi ikke har grunnlag for å si noe om,

men fordi disse tjenesteområdene daglig berører deler av befolkningen med særskilte behov som det er et administrativt og politisk viktig ansvar å følge opp. Eksempler på samarbeid som berører slike tjenester i Salten er:

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

Bibliografi

- Agenda. (2006). *Kompetanseutfordringer i kommunene*. Oslo: Agenda.
- Allers, M. A., & Geersema, J. (2014). *The effects of local government amalgamation on public spending and service levels. evidence from 15 years of municipal boundary reform*. Mimeo (University of Groningen).
- Asmys, I. (2010). Kommunereformens konsekvenser. *Tidsskriftet politikk*.
- Baldersheim, H., & al, e. (2003). *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Universitetet i Oslo. .
- Baldersheim, H., Haug, V., & Øgård, M. (2011). Internasjonale erfaringer med interkommunalt samarbeid. Nordisk kommunalforskningskonferanse.
- Borge, L.-E., Møller, G., Nyhus, O. H., & Vardheim, I. (2012). *Bedre måling av kvalitet i kommunene*. Trondheim: Senter for økonomisk forskning.
- Busch, T., Johnsen, E., & Vanebo, J. O. (2013). *Økonomistyring i det offentlige* (4. utgave. utg.). Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Do Municipal Amalgamations Work?, Department of Economics, the Hebrew University of Jerusalem, Jerusalem 91905, Israel. (2014).
- Ekspertutvalget. (2014). *Delrapport: Kriterier for god kommunestruktur*. Kommunal- og Moderniseringsdepartementet.
- Hanes, N. (2014). Amalgamation Impacts on Local public Expenditures in Sweden. *Local Government studies*.
- Hansen, S., & Houlberg, K. P. (2014). Do Municipal Mergers Improve Fiscal Outcomes? *Scandinavian Political Studies, Vol. 37*.
- Innst. 300 S. (2014). Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjon 2015. *Prop. 95 S (2013-2014)*.
- IRIS. (2013). *Perspektiver og erfaringer: Styring av og ledelse i kommunalt*. KS.
- IRIS. (2014). *Samhandlingsreformens konsekvenser fir det kommunale pleie- og omsorgstilbudet*. Oslo: KS.
- Kjær, U., Hjelmar, U., & Olsen, A. (2010). Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Danish 2007 Structural Reform as Cas. *Local Government Studies, 36:4*,.
- Meld. St. 13. (2012-2013). Ta heilie Noreg i bruk.
- NIBR. (2001). *Er det størrelsen det kommer an på? Små kommuners evne til å ivareta generalistkommuneprinsippet?* NIBR.
- NIBR. (2001). *Smått og godt?* NIBR.

- NIBR. (2012). *Hvordan påvirker statlige juridiske og pedagogiske styringsvirkemidler prioriteringene i den kommunale omsorgssektoren?* Oslo: NIBR.
- NIBR/TF. (2012). *Likeverdighet mellom stat og kommunesektor*. Oslo: KS.
- NOU. (1992). *Kommune- og fylkesinndeling i et Norge i forandring*.
- NOU. (2001:12). *Styring av kvalitet i offentlig tjenesteproduksjon*. Agderforskning: DSS.
- NOU. (2005). *Fordeling, forenkling, forbedring*.
- NOU. (2006). *Det lokale folkestyret i Endring*. Oslo: Kommunal og regionaldepartementet.
- NOU. (2015: 1). *Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd*. Oslo: DSS.
- Olsen, A. (2010). Kommunalreformens konsekvenser. *Tidsskriftet politikk*.
- Reigenwertz, Y. (2010). *Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from Municipalities in Israel*. Hebrew University of Jerusalem.
- Skogan, W. D. (1976, Mai - Juni). Efficiency and Effectiveness in Big-City Police Departments. *Public Administration Review*, ss. 278-286.
- SSB. (2013). *Forecasting demand and supply of labour by education*. SSB.
- SSØ. (2010, Desember). Resultatmåling - mål og resultatstyring i staten (veileder). Oslo.
- Sundvollen erklæringen. (2013). Politisk plattform for regjeringen.