

# KOMMUNESTRUKTURPROSJEKTET

I SALTEN



Oppsummeringsrapport, Bodø 1. mars 2006

# Innhold

<b>1.0 Et utredningsoppdrag</b> . . . . .	<b>1</b>	Ytre Salten – regionens økonomiske motor. . . . .	10
Hvorfor vurdere kommunestruktur? . . . . .	1	Søndre Salten– industrielt miljø med selvstendig bærekraft . . . . .	11
Både institusjonelle og strukturelle forhold har endret seg . . . . .	1	Indre Salten – industrielt miljø med svak bærekraft . . . . .	11
Fokus på kommunenes roller – og betingelser for å utøve dem . . . . .	2	Nordre Salten – dominert av primærnæringer . . . . .	11
Rollen som tjeneste produsent . . . . .	2	Rollen som tjenesteyter. . . . .	11
Rollen som samfunnsutvikler . . . . .	3	Rollen som samfunnsutvikler . . . . .	12
Rollen som demokratiutvikler . . . . .	3	Rollen som demokratiutvikler . . . . .	13
Økonomi som rammebetingelse. . . . .	4	Hovedtrekk ved Regionkommunemodellen:. . . . .	13
Befolkningsutvikling . . . . .	5	<b>4.0 Saltenfjordmodellen (SFM)</b> . . . . .	<b>14</b>
Samferdselsinfrastruktur. . . . .	5	God økonomi, især med kommunesenter i Fauske . . . . .	14
Næring og sysselsetting. . . . .	5	Pendlerkommune med Bodø som senter og motor for næringsliv 14	
Identitet og lokal tilhørighet. . . . .	5	Rollen som tjenesteprodusent. . . . .	15
<b>2.0 Status Quomodellen (SQM)</b> . . . . .	<b>6</b>	Rollen som samfunns- og demokratiutvikler. . . . .	16
Usikre økonomiske utsikter . . . . .	6	Hovedtrekk ved Saltenfjordkommunemodellen:. . . . .	17
Sentralisering og vekst i Bodø – uttynning i regionen. . . . .	6	<b>5.0 Saltenkommunemodellen (SKM)</b> . . . . .	<b>18</b>
Næring og sysselsetting: vekstkraft i Bodø og Meløy . . . . .	6	Økonomiske rammebetingelser . . . . .	18
Rollen som tjenesteprodusent. . . . .	7	Demografiske forhold og geografisk størrelse og avstander . . . . .	18
Rollen som samfunnsutvikler . . . . .	8	Næringsstruktur, sysselsetting og kunnskapsinfrastruktur . . . . .	18
Rollen som demokratiutvikler . . . . .	8	Rollen som tjenesteprodusent. . . . .	18
Hovedtrekk ved SQM-alternativet:. . . . .	9	Rollen som samfunnsutvikler . . . . .	19
<b>3.0 Regionkommunemodellen (RKM)</b> . . . . .	<b>10</b>	Rollen som demokratiutvikler . . . . .	19
Med ulik hastighet mot trangere økonomi . . . . .	10	<b>6.0 Ny kommunestruktur – et verdivalg</b> . . . . .	<b>20</b>
Større arealer, lengre avstander, mindre folk . . . . .	10		

Forfatter: Arild Gjertsen, Nordlandsforskning, 2006  
 Grafisk produksjon: North Star og Blikk Sentraltrykkeriet AS  
 Foto: Viggo Jørn Dale © North Star, Hamarøy Kommune, Steigen Kommune,  
 Georg Heggelund, SALTIN AS, Espen Johansen og Arild Bjørnbakk

Prosjektansvar og utgiver: Salten Regionråd

Rapporten bygger på 6 delutredninger for Kommunestrukturprosjektet i Salten produsert av Nordlandsforskning og Handelshøgskolen i Bodø basert på arbeidet til Arild Gjertsen, Bjørn Brastad, Erlend Bullvåg, Erika Søfting, Erik Skjemstad, Gisle Solvoll, Jarle Løvland og Roar Samuelsen. Delrapportene er tilgjengelig via Salten Regionråd tlf. 75 54 86 00 eller som pdf-dokument på [www.salten.no](http://www.salten.no).

# I.0 Et utredningsoppdrag

Salten Regionråd satte i 2002 «Kommunestrukturen i Salten» på dagsorden. Flere kommunepolitikere i regionen hadde da allerede reist spørsmålet om sammenslåing med nabokommuner og det foregikk prosesser/samtaler om kommunesammenslåing i flere av Saltenkommunene. Regionrådet ønsket at framtidig kommunestruktur i Salten skulle sees på i en samlet prosess og inviterte derfor formannskapet i Salten til felles møte i november 2002 for å diskutere behovet for ny kommunestruktur i regionen. Konklusjonene fra felles formannskapsmøte førte til at kommunestrukturen i Salten ble satt på dagsorden i samtlige 10 kommunestyre våren 2003.

Med bakgrunn i nevnte mandat fra kommunene i Salten vedtok Regionrådet i juni 2003 å igangsette utredningsarbeidet. Nordlandsforskning og Handelshøgskolen i Bodø ble engasjert til å gjennomføre arbeidet i 2005. Oppdraget har bestått i å utrede og vurdere fire ulike alternative geografiske modeller for revidert kommunestruktur i Salten, knyttet til følgende temaområder som har blitt behandlet i hver sin delutredning:

- A. Demografi
- B. Næringsutvikling og sysselsetting
- C. Kultur og idrett
- D. Infrastruktur, samferdsel, høyere utdanning og kompetanse
- E. Kommunal tjenesteproduksjon og økonomi
- F. Demokrati, innflytelse og deltagelse

Utredningsarbeidet er ment å skulle gi kommunene tilstrekkelig informasjon for å kunne ta stilling til fordeler og ulemper ved en eventuelt ny kommunestruktur for Salten. Denne rapporten representerer

en oppsummering av de analyser og konklusjoner som presenteres i delutredningene, med et fokus på det som Nordlandsforskning mener er sterke og svake sider ved de fire ulike strukturalternativene. Følgende fire alternativ er utredet:

## Hvorfor vurdere kommunestruktur?

Hva skal kommunesammenslåinger egentlig være godt for? Spørsmålet har neppe entydige svar. Svaret vil kunne variere etter hvilket ståsted man har i en gitt sammenslåingsprosess. Et utgangspunkt for å analysere konsekvenser av en mulig ny kommunestruktur for Salten har vært å sette spørsmålsteget ved kommunestrukturens legitimitetsgrunnlag. Grunnleggende sett handler dette om at kommunens rammebetingelser har vært i betydelig endring, samtidig som kommunestrukturen i Norge i stor grad har forblitt uendret. For enkelte framstår dette som et paradoks – og er noe som har bidratt til å sette fokus på hensiktsmessigheten ved dagens kommunestruktur, også i Salten.

## Både institusjonelle og strukturelle forhold har endret seg

De endrede rammebetingelsene knytter seg til de fleste sidene ved kommunal virksomhet; både kommunes rolle som tjenesteproducent, samfunnsutvikler og demokratiforvalter har forandret seg. Kommunene har fått flere oppgaver å ta hånd om. Samtidig som kommunal sektor har blitt langt sterkere profesjonalisert ser vi også at kommunens legitimitet utfordres av markedsløsninger og aktører utenfor det tradisjonelle kommunale apparatet – det være seg private næringsinteresser eller brukere av tjenester. Forholdet mellom

Modell	Kommuner som inngår	Utredede senteralternativ
Status Quomodellen (SQM) Regionkommunemodellen (RKM)	– Dagens kommunestruktur – Steigen + Hamarøy – Sørfold + Fauske + Saltdal – Meløy + Gildeskål – Bodø + Beiarn – Bodø + Sørfold + Fauske + Beiarn	– Dagens kommunesenter – Oppeid og Leinesfjord – Fauske – Ørnes – Bodø – Bodø og Fauske
Saltenfjordmodellen (SFM) Saltlenmodellen	+ Gildeskål – Alle 9 kommunene slår seg sammen	– Bodø





**Samfunnsutviklingen har i Salten gjennom de siste 30–40 årene gjennomgått store institusjonelle og strukturelle endringer. Et hovedtrekk er at Bodø opplever stor tilvekst, mens regionkommunene har tildels betydelig nedgang.**

kommunene og staten har også endret seg, og kommer til uttrykk gjennom en generelt sterkere rammestyring av kommunene parallelt med en sterkere detaljstyring på enkelte felt. Kommunene har blitt mer avhengig av statlige overføringer og prisgitt endringer i inntektsystemet.

I tillegg til disse institusjonelle endringene har en rekke *strukturelle* endringer funnet sted. Befolkningsutviklingen i løpet av de siste tiårene viser en klar tendens til sentralisering; en stadig større andel av befolkningen – og befolkningstilveksten – finner sted i sentrale strøk. Dette henger også sammen med endringer i næringsstrukturen. Primærnæringene representerer sektorer i tilbakegang, og tradisjonell industri viker plassen for de tjenesteytende næringene. Når det gjelder utviklingen i kommunikasjoner, har veibygging, bedre transporttilbud og informasjons- og kommunikasjonsteknologi bidratt til å redusere betydningen av geografisk avstand. Dette har igjen bidratt til å minske regionale forskjeller i tilgangen til ulike tjenester, selv om kvaliteten på transportinfrastrukturen ikke er likeilig fordelt mellom kommuner.

Hva betyr så dette for debatten om kommunestruktur? De institusjonelle endringene som setter et sterkere press på kommunen som profesjonell tjenesteleverandør og lokalsamfunnsutvikler, reiser spørsmålet om alle kommuner er i stand til å tilpasse seg slike krav. Ikke minst vil dette være tilfelle i en situasjon hvor kommunene i stadig sterkere grad blir tilskrevet større frihet og ansvar, uten at dette oppleves å bli understøttet av bærekraftige økonomiske vilkår fra statlig hold. Samtidig slår de strukturelle endringstrekkene sterkt inn i enkelte kommuner og lokalsamfunn. En rekke kommuner i periferien sliter med en uttynning i befolkningsgrunnlaget. Dette påvirker

også attraktiviteten og rekrutteringsgrunnlaget til kommuneorganisasjonen som skal yte tjenester som det stadig stilles større krav til. «Avstandskrympingen» som et resultat av bedre kommunikasjoner bidrar også til at pendling framstår som et mer aktuelt alternativ for mange enn tilfellet var for et par tiår tilbake. Når befolkningen på denne måten inngår i et mer *regionalisert* bo- og arbeidsmarked, er det ikke urimelig at spørsmålet om kommunestruktur settes sterkere på dagsordenen.

### **Fokus på kommunenes roller – og betingelser for å utøve dem**

Nordlandsforsknings tilnærming til utredningsarbeidet har tatt utgangspunkt i et *territorielt perspektiv*. Dette perspektivet innebærer å betrakte en kommune som mer enn etater, organisasjonsenheter og rådmannsstab. Det territorielle perspektivet innebærer å betrakte en kommune – enten den kan betegnes som et vekstområde eller et uttynningssamfunn – som et helhetlig samfunn lokalisert innenfor et geografisk avgrenset territorium kjennetegnet av bestemte karakteristika med hensyn til befolkningsutvikling, bosettingsmønster, senterstruktur, identitet og tilhørighet, topografi, avstander, samferdsel og annen infrastruktur, pendling, næringsstruktur, sysselsetting, med mer.

Kommunene utfører sitt «territorielle oppdrag» gjennom et sett av roller og et mangfold av oppgaver knyttet til disse. Grunnleggende sett handler dette om å fylle tre ulike, men nært beslektede, roller knyttet til tjenesteproduksjon og forvaltning, samfunnsutvikling og demokratiutvikling. Et sentralt tema i utredningen av ny kommunestruktur i Salten har vært å se på hvilken betydning kommunestrukturen kan tenkes å ha for kommunenes evne til å fylle disse rollene på en tilfredsstillende måte.

### **Rollen som tjeneste produsent**

Når man betrakter kommunens rolle som tjenesteprodusent er det flere kriterier som i prinsippet kan drøftes. *Kostnadseffektivitet* i sammenheng med kommunestruktur handler om å utnytte stordriftsfordeler som sammenslåinger kan bidra til. Men en tilstrekkelig *fagkompetanse* er åpenbart viktig for å sikre den nødvendige kvaliteten på kommunens tjenester, og er viktig for å motivere og utvikle. Tilgangen på personer med den kompetanse kommunen etterspør, kan være liten i små kommuner. Men som noen kommuner påpeker, er det ikke alltid man har behov for eller ønske om å hente all kompetanse innen egen kommune. Utveksling av kompetanse på tvers av kommunegrenser er et viktig virkemiddel for å heve kunnskaps-tilgangen i en kommune. Evnen til å utnytte den kompetansen inn-



**Kommunenes hovedfunksjon er å levere viktige velferds- og servicetjenester til sine innbyggere. Barnehage og brannberedskap er to slike oppgaver. Kan små kommuner som Hamarøy klare å løse og levere alle typer oppgaver også i fremtiden?**

byggerne på mindre steder besitter er viktig; både for å beholde dem og kompetansen deres på stedet, og for å stimulere til nyskaping og næringsutvikling, samt kompetanseheving for andre. For å klare dette er det viktig at kommunen har nærhet til lokalmiljøene. Kontakten mellom kommuneadministrasjonen og kulturlivet i kommunen er for eksempel essensielt for å ta vare på lokal kompetanse- og ressurspersoner. I en diskusjon om kommunestruktur er det derfor viktig å framheve at kommunene ofte er avhengig av slike ressurspersoner, uavhengig av hvilken formell organisasjonsstruktur som velges.

*Bredde og dybde* i tjenestetilbudet – og *tilgjengeligheten* av tilbudet – handler om tilpasningseffektivitet. Hvorvidt en eventuell kostnadseffektivitet går på bekostning av godt tilpassede tjenestetilbud er en viktig side av kommunestrukturdebatten. Hvis økt kostnadseffektivitet innebærer en sentralisering av tjenestetilbudene vil tilgjengeligheten forverres, og dette kan forverre levekårene for mange innbyggere. Salten er en region med store geografiske avstander og spredt befolkning, noe som gjør at tilgjengelighet er spesielt viktig, men også en stor utfordring. Utviklingen innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) gir på mange måter muligheter for å distribuere tjenester til distriktet. Man må samtidig anerkjenne hvor viktig fysisk tilstedeværelse er. Å låne bøker på Internett kan ikke sammenlignes med å låne bøker i et bemannet bibliotek, for eksempel. Det er også av stor betydning om personer som bidrar til tjenestetilbudet oppholder seg i lokalsamfunnet til daglig. Merverdien fysisk tilstedeværelse skaper er et viktig element i tilbudenes tilgjengelighet. Det er verd å merke seg at det er en tendens til større reisevillighet i befolkningen. Dette gjelder ikke bare arbeidspendling, men også til en viss grad reise til attraktive fritidstilbud. Dette kan føre til at krav til tilgjengelighet reduseres, men også til en undergraving av

det engasjement som frivillige legger ned i organisering av tilbud og aktiviteter.

### **Rollen som samfunnsutvikler**

At kommunene har et bredt samfunnsansvar – ut over det å kun produsere lovpålagte tjenester – er noe som tas som en selvfølge i dagens Norge. Men det er åpenbart slik at både omfang, innretning og resultater av kommunenes samfunnsbyggende rolle vil variere sterkt mellom kommuner. Kommunen er naturligvis ikke alene om å påta seg ansvaret for lokal samfunnsutvikling; dette skjer i samarbeid – eller konflikt – med private aktører og frivillige sektor. Likevel innehar kommunen en sentral rolle, og de fleste kommuner vil ha en ambisjon om at kommunen nettopp skal lede an i dette arbeidet. En slik ambisjon er ikke uproblematisk. Fokuset på produksjon av bestemte offentlige tjenester kan fort bli snevert og med liten tanke på den rollen disse tjenestene spiller i en større sammenheng. Likevel framstår kanskje kommunens rolle som samfunnsutvikler særlig tydelig der det er snakk om aktivitet utover «kjerneaktiviteten» og de lovpålagte oppgavene – eksempelvis oppgaver knyttet til næringsutvikling og kulturarbeid.

Mye av grunnlaget for å fylle rollen som samfunnsutvikler handler om evnen til å påvirke sine omgivelser og rammebetingelser. Ekstern påvirkningskraft er viktig for at en kommune skal ha mulighet til å realisere større prosjekter. Det er også viktig for å ivareta innbyggernes muligheter til utvikling og innovasjon. En kommune som makter å skaffe seg støttespillere på regionalt og nasjonalt nivå, skaper et godt klima for samfunnsutvikling i kommunen. Men ekstern påvirkningskraft krever ressurser i form av tid og kompetanse, det krever nettverk og evne til å nå fram til beslutningstakere og å « snakke deres språk». Man må skille mellom ekstern påvirkningskraft på fylkesnivå og statlig nivå. Små kommuner kan ha god ekstern påvirkningskraft i forhold til regionalt nivå. Nærhet til eget samfunnsnivå gjør at man kan plukke opp gode ideer og hente ut potensialet i ressurspersoner, noe som kan være en fordel når man vil påvirke rammebetingelser. Samtidig kan det være vanskelig for små kommuner å oppnå ekstern påvirkningskraft i særlig grad på nasjonalt nivå, både på grunn av begrensede ressurser og manglende nettverk. Statlige prosesser er tids- og ressurskrevende, og det er lettere for større kommuner å kanalisere ressurser til slike prosesser enn for små kommuner.

### **Rollen som demokratiutvikler**

Forholdet mellom kommunestruktur, kommunestørrelse og betingelsene for lokaldemokratiet fremstilles ofte som et dilemma. Dilemmaet knytter seg til en avveining og et valg mellom politisk deltagelse og ivaretagelse av demokratiske verdier på den ene siden, og

hensyn til effektivitet og handlekraft på den andre. Sammenhengene mellom kommune størrelse og demokrati er imidlertid ikke entydige. Lokalpolitisk engasjement og demokratisk deltakelse kan ha et betydelig omfang, men det er ikke gitt at dette er et engasjement som kan omsettes i praktisk politikk og faktiske prioriteringer. En kommunestruktur med større kommuneenheter kan dermed tenkes å styrke lokaldemokratiet – i den grad en strukturendring også medfører større kommunalt ansvar og frihet. Demokrati handler også om de demokratiske institusjonenes *slagkraft*. Demokratiske problemer skapt av større avstand mellom styrte og styrende kan dermed tenkes å bli oppveid av større tyngde og handlekraft.

Det er heller ikke gitt at en stor grad av nærhet er «mer demokratisk». Nærheten kan også representere en utfordring i den forstand at lokale politikere – i alle fall i de aller minste kommunene – befinner seg for nært de som berøres av beslutninger og vedtak. Dette behøver ikke nødvendigvis å føre til habilitetsproblemer i direkte forstand, men kan likevel tenkes å gjøre beslutningsprosesser mer kompliserte og mindre ryddige når beslutningene berører viktige prinsipielle avveininger.

Demokratiet har også et viktig mindretallsaspekt. I det representative demokrati er det innebygd noen ordninger og elementer som skal sikre at mindretallets rettigheter og interesser ivaretas. I forbindelse med kommunesammenslåing vil befolkningen i små kommuner kunne være redd for å miste makt og innflytelse til de deler av den nye kommunen som blir

større befolkningsmessig. En viktig debatt i forbindelse med sammenslåing vil derfor være hva som blir utkanter i den nye kommunen og hvordan man sikrer at de demografiske utkantene ikke tappes for inn-

hold. Likevel viser forskning at det er en relativt svak sammenheng mellom kommune størrelse og hvor «demokratisk» en kommune er – ut fra noen demokratikriterier kommer små kommuner bedre ut enn større kommuner, mens det motsatte er tilfellet nå andre kriterier tas i betraktning.

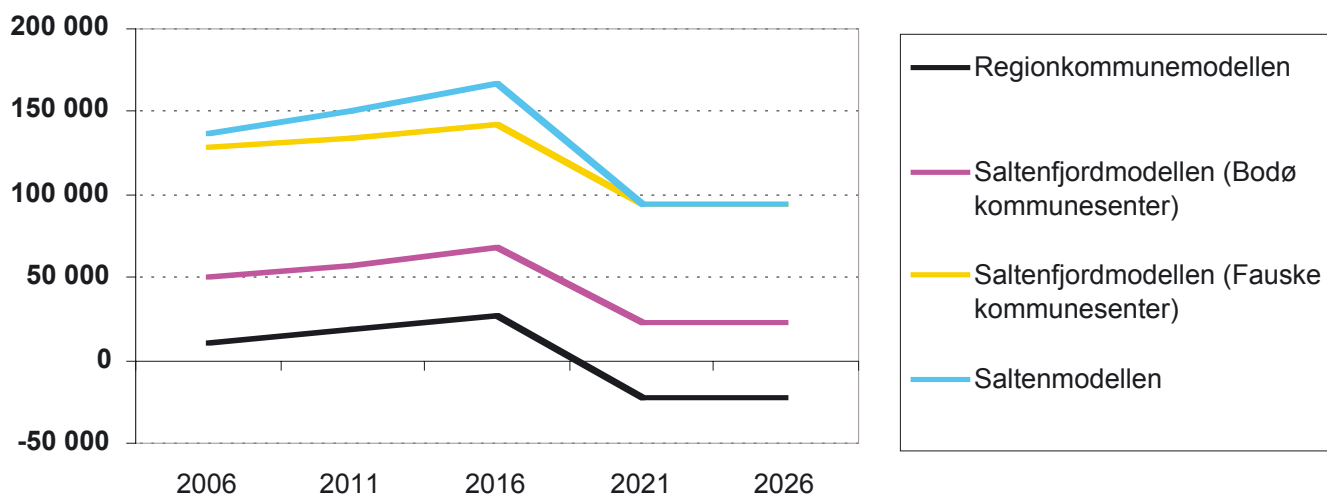
### Økonomi som rammebetingelse

Kommunenes økonomiske rammebetingelser er sentrale for hvordan kommunene kan utøve sine tre hovedroller. Status Quo modellen – altså en videreføring av dagens kommunestruktur – innebærer trangere økonomiske rammer for alle kommuner unntatt Bodø. Regionkommunemodellen innebærer svake økonomiske framtidssutikter – særlig på lang sikt. Begge de to storkommunealternativene – Saltenfjord- og Saltenkommunemodellen – innebærer en viss økning i det økonomisk handlingsrommet, både på kort og lang sikt. En forutsetning er at det er mulig å ta ut økonomiske besparelser gjennom administrativ samordning mens tjenestetilbudet i hovedtrekk skal være uforandret.

I figuren under vises det *samlede* økonomiske potensialet for Regionkommune-, Saltenfjord- og Saltenmodellen sett i forhold til Status Quo modellen ved en tenkt kommunesammenslutning 1/1 2006. Saltenmodellen er den modellen som kommer best ut. Hvis en betrakter Saltenmodellen både ut fra inntekts- og

kostnadssiden, og anslår det samlede økonomiske potensialet (økt rammetilskudd + reduserte administrasjonsutgifter), vil det årlig kunne frigjøres økonomiske ressurser i størrelsesorden 150 mill. kr årlig de første 10 årene og rundt 95 mill. kr årlig de neste 5 årene. Beregningene viser altså at det vil kunne frigjøres økonomiske midler

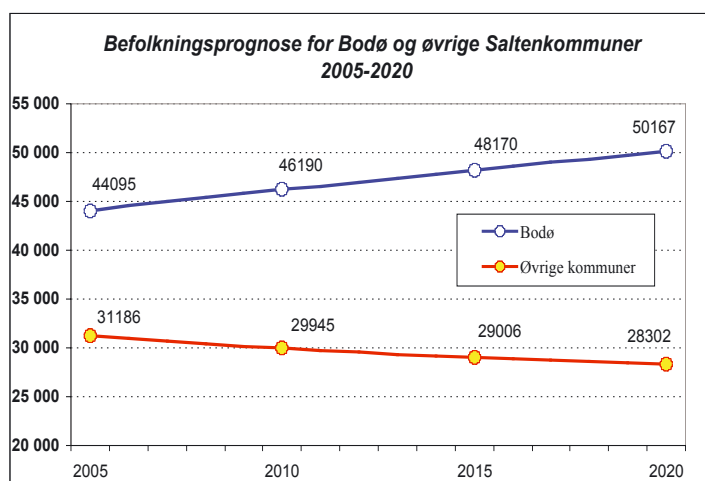
**Forventet samlet økonomisk potensial sammenlignet med Status Quo-modellen i perioden 2006-2016. Tall i 1000 kr.**



som for eksempel kan benyttes til næringsutvikling, tettstedsutvikling og styrking av den kommunale tjenesteproduksjonen. Spørsmålet er om det politisk er mulig og/eller ønskelig å gjennomføre et slikt prosjekt. Dette vil blant annet avhenge av politiske avveininger knyttet til effektivitet, kvalitet, fordeling og demokrati. De 9 kommunenes samlede budsjett var i 2004 om lag 3,4 mrd. kr. Frigjorte ressurser på 150 mill. kr og 95 mill. kr utgjør således henholdsvis ca. 4,5% og 2,8% av totalbudsjettet.

## Befolkningsutvikling

Alternativenes demografiske utvikling og geografiske størrelse samt interne avstander vil selvsagt endres, alt etter hvor mange av dagens kommuner som inngår i hver modell. Befolkningsprognosene for Salten viser at Bodø får en forventet befolkningsvekst fram til 2020 på ca. 13,8% – noe som utgjør ca. 6000 personer. De andre kommunene har en forventet nedgang i folketallet mellom ca. 5,3% (Fauske) og ca. 17,5% (Hamarøy).



## Samferdselsinfrastruktur

Uavhengig av hvilken framtidig kommunestruktur en velger for Salten vil vi påpeke følgende:

- Avstandene innad i Salten er store. Det er derfor viktig å styrke transportinfrastrukturen og transporttilbudet i regionen, spesielt til/fra regionsenteret Bodø.
- Det er viktig å tilrettelegge for effektiv pendling. I så henseende er veistandarden, jernbanen og hurtigbåttilbudet til/fra Bodø svært viktig.
- Bredbåndstilgangen i regionen må bli bedre slik at spesielt kommunale etater og bedrifter får muligheter til å utnytte de mulighetene som ligger i høyhastighets datakommunikasjon.



Forventet befolkningsnedgang på 5,3% i Fauske kommune fram til 2020.

Det må presiseres at transportinfrastrukturen og samferdselstilbudet isolert sett ikke favoriserer noen spesiell kommunestruktur i Salten. Framtidig kommunestruktur og kommunal organisering, vil imidlertid være en viktig premissleverandør i forhold til både investeringer i infrastrukturen samt utvikling av transporttilbudet.

## Næring og sysselsetting

Næringsmessig er Bodø den sterke jobbskaperen i Salten, men også Meløy har positiv utvikling. Bodø har stor innpendling fra omlandet, noe som viser at beboerne i Salten i stadig økende grad betrakter regionen som en felles bo-, arbeid- og servicemarked. Bodø skiller seg også ut med å ha en sunn bredde i næringslivet. De andre kommunene preges av en dominerende hovednæring. Sårbarheten er derfor stor når evnen til å skape nye bedrifter er relativt lav. En felles utfordring for kommunene er hvordan man kan sikre utviklingen av lokalsamfunn, befolkningsgrunnlag og næringsgrunnlag på en slik måte at man makter å utvikle ny (og mer) kunnskapsintensiv næringsvirksomhet og tilhørende kunnskapsstruktur enn man har i dag.

## Identitet og lokal tilhørighet

De geografiske størrelsesforholdene og avstandene mellom kommunesenteret og de enkelte bygder, tettsteder og byer vil representere nye betingelser for hvordan befolkningen oppfatter identitet og tilhørighet i en ny og større kommune. Begrepet «Saltenidentitet» synes ikke å være viktig for dannelsen av eventuelle storkommuner. Det som derimot vil kunne bli en utfordring innenfor hvert alternativ er det økende antall lokale identiteter de nye kommunene må forholde seg til. I hvert alternativ får man et betydelig antall lokalsamfunn med egne lokale kulturelle aktiviteter som skal ivaretas. Kulturelt mangfold vil dermed være blant de nye kommunenes fortrinn. Samtidig kan dette innebære utfordringer i form av å opprettholde nærhet til langt flere lokalsamfunn, både organisatorisk og geografisk. Dette vil kreve økonomiske og organisatoriske ressurser på minst samme nivå som i dag.



## 2.0 Status Quomodellen (SQM)

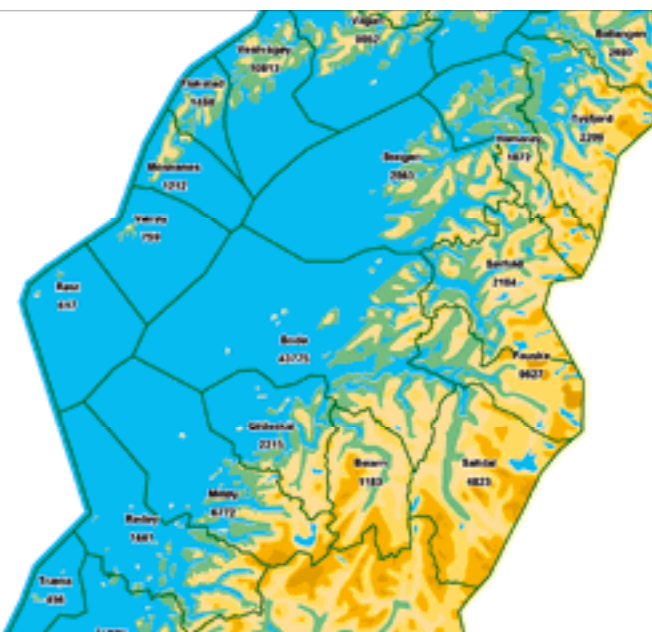
Dette alternativet innebærer en videreføring av dagens modell for kommunestruktur. Hva er de viktigste trekkene ved rammebetingelsene i dette alternativet og hva betyr det for kommunens roller som tjenesteproducent, samfunnsutvikler og demokratiutvikler?

### Usikre økonomiske utsikter

De økonomiske realitetene og vurderingene av disse gir ikke et entydig negativt bilde av nåsituasjonen og framtidsutsiktene for dagens modell, selv om halvparten av kommunene (Gildeskål, Beiarn, Saltdal, Steigen og Hamarøy) ser for seg en noe vanskeligere situasjon eller i beste fall en situasjon preget av status quo. I følge beregninger av endringer i rammetilskuddet for årene 2006-2021 vil alle kommuner unntatt Bodø få et lavere rammetilskudd dersom strukturen i inntektssystemet videreføres.

### Sentralisering og vekst i Bodø – uttynning i regionen

Når det gjelder Saltenregionens bosettingsstruktur er det 16 områder i regionen som defineres som tettsteder av SSB. Disse er fordelt på 7 kommuner. I Beiarn og Steigen finner man ikke tettsteder etter denne definisjonen. Over tid bor en stadig større andel av regionens befolkning i disse tettstedene.



Status Quomodellen baserer seg på at Saltenregionen beholder dagens struktur med 9 enkeltkommuner. Modellen betyr en viderutvikling av det interkommunale samarbeidet i Salten.

På kommunenivå er imidlertid Bodøs befolkning den eneste som har vokst (med 31,3%) i den siste 25-årsperioden. Dette skyldes både nettotilflytting og fødselsoverskudd. De øvrige kommunene preges av nettofrflytting og fødselsunderskudd i perioden 1986-2004. Regionen preges generelt av en kraftig prosentvis økning i de eldste aldersgruppene (over 80 år). I SQM-alternativet forventes det fortsatt befolkningsnedgang i alle kommuner unntatt Bodø, slik figuren ovenfor viser.

### Næring og sysselsetting: vekstkraft i Bodø og Meløy

Et trekk ved sysselsettingsutviklingen i SQM-alternativet er at Bodø er den sterke jobbskaperen, mens også Meløy har en positiv trend. Kommuner med lav jobbskapingsevne har et vanskelig arbeidsmarked og dersom dette ikke kan løses gjennom pendling vil frflytting som følge av manglende jobbmuligheter inntreffe i økende grad. Pendlingen i regionen er mer en fordoblet i løpet av de siste tre årene. Bodø har sterk innpendling fra de øvrige kommunene i regionen: Det er omlag 3000 personer som reiser inn til Bodø daglig fra omlandet. Dette viser at beboerne i Salten i stadig økende grad betrakter regionen som en felles bo-, arbeidsmarkeds- og serviceregion. God infrastruktur vil være avgjørende for at pendling opprettholdes i de kommunene som er avhengig av at arbeidstakeren reiser ut av dagens kommune for å finne arbeid.



High Tech i Glomfjord Industripark. ScanWafer produserer solcellepaneler for verdensmarkedet. Bedriften har ca. 15% av verdensmarkedet for multi-krySTALLINE wafere.





**Luftfartsmiljøet står sterkt i Bodø. Bl.a. tilbys ulike utdanningstilbud innenfor flyvedlikehold.**

Aktivitetsnivået i Saltens næringsliv er preget av at Bodø er regionens økonomiske motor med 70% av all omsetning. Bodø skiller seg også ut med å ha en sunn bredde i næringslivet. Dessuten utmerker Meløy seg ut som en kommune med høy omsetning pr innbygger. De andre kommunene preges av at én hovednæring er dominerende. Sårbarheten er derfor stor når kommunene i tillegg har lavere evne til å skape nye bedrifter. I så måte er det Bodø som er motoren i nyetableringsaktiviteten, mens det etableres langt færre bedrifter i andre kommuner. Dette er nødvendigvis ikke et problem hvis de nye bedriftene har en viss størrelse. Ser vi på bedriftenes størrelse er det imidlertid kun i Meløy at etableringer av nye, større bedrifter til en viss grad kompenserer for et lavt antall. Bedriftenes lønnsomhet utvikler seg for øvrig stabilt i Bodø og Meløy, mens de andre kommunene gjennomgående har en svak lønnsomhetsutvikling.

Utdannings- og kompetansetilbudet i regionen gjenspeiler langt på vei en næringsstruktur som er karakterisert av administrasjon og tjenesteytende næringer i sentrale strøk rundt Saltenfjorden. Dette finner vi igjen innenfor kunnskapsstrukturen i form av en høyere tilgang på formelle FoU- og kunnskapsaktører og utdanningstilbud. En felles utfordring for kommunene vil være hvordan man kan sikre utviklingen av lokalsamfunn, befolkningsgrunnlag og næringsgrunnlaget på en slik måte at man makter å utvikle ny (og mer) kunnskapsintensiv næringsvirksomhet og tilhørende kunnskapsstruktur.

### **Rollen som tjenesteproducent**

Ved utredning av rollen som tjenesteproducent er det lagt til grunn at de 9 kommunene vil videreføre dagens modell for organisering

av tjenesteproduksjonen. Når det gjelder kompetansesituasjonen og rekruttering av personell har ingen av kommunene pr. i dag noen problemer på dette området. Det er kun i enkelttilfeller innenfor visse spesialistområder – kanskje særlig innenfor de tekniske etatene – at man har utfordringer. På lengre sikt vil imidlertid alle kommunene få relativt store utfordringer med å rekruttere kompetent personell, hovedsakelig på grunn av den demografiske utviklingen. Denne utviklingen har en dobbel effekt ved at kommunene på 10-15 års sikt står foran et generasjonsskifte blant sine ansatte samtidig som den forventede befolkningsnedgangen vil gi potensielt færre høyt utdannede å velge blant lokalt, samtidig som konkurransen om den kompetente arbeidskraften vil bli hardere.

I samtlige kommuner kan kvaliteten og kvantiteten på tjenestetilbudet generelt karakteriseres som god, men i enkelte kommuner og sektorer er man forberedt på utfordringer. Disse er knyttet både til den framtidige rekrutterings- og kompetansesituasjonen og til om kommunene vil ha kapasitet til å videreføre dagens tilbud.

En videreføring av tjenestetilbudet er nært knyttet til spørsmålet om kommunene i framtiden kan videreføre prinsippet og ambisjonene om å være generalistkommuner. Fra et flertall av kommunene gis det klart uttrykk for at dette er ønskelig – og også mulig på kort sikt. Spørsmålet er om det er mulig på lengre sikt. Dette henger nært sammen med spørsmålet om utviklingen på regionnivået (fylkeskommunen) og oppgavefordeling mellom framtidens nivåer og enheter. Når det gjelder omstillingsbehov i forhold til å videreføre dagens modeller for kommunal tjenesteorganisering så er dette klart tilstede i samtlige kommuner. Men det gis ikke inntrykk av at det er noen



**En god skole er en av de viktigste oppgavene for kommunene å ivareta. Motiv fra Mørkvedmarka skole i Bodø.**

spesielt dramatisk situasjon som framtvinger omstilling. Snarere framstår denne type omstillinger som en kontinuerlig prosess og en nødvendig del av det å drive og utvikle en moderne organisasjon. Med hensyn til investeringsambisjoner har de fleste kommunene relativt omfattende planer, både i inneværende økonomiplan fram til 2009 og på lengre sikt. Disse planene gjenspeiler mange nødvendige tiltak for å videreutvikle kommunene. Allikevel det ikke alltid slik at disse ambisjonene er forenlige med de økonomiske realitetene.

### Rollen som samfunnsutvikler

Det meste av kommunenes aktiviteter kan defineres som samfunnsutvikling. Her rettes fokus mot de to kanskje viktigste elementene i samfunnsutviklerrollen – kultur- og næringsutvikling. Som næringsanalysen for Salten viser, opererer kommunene under ulike forutsetninger når det gjelder å drive næringsbasert samfunnsutvikling; det er først og fremst Bodø og Meløy som står i en særstilling her.

Det største næringsutviklingsmiljøet finnes i Bodø. Både innen virkemiddelapparatet og blant arenaaktørene er hovedtyngden lokalisert her. Bodø har en sentral rolle både som tilbyder og koordinator av næringsarbeidet i hele regionen. Tilgangen på gode hjelpere innen støtteapparatet for næringsutvikling er derfor god hvis en ser Saltenregionen under ett. De kommunene som i dag ikke har tilgang til næringssselskaper, næringshager eller har egen næringsetat, vil trolig ha mye å vinne på å være del av en større enhet med flere ressurser for næringsutvikling.

Kultursektoren må også betraktes som et sentralt element i kommunenes evne til å drive samfunnsutvikling. Sektoren representerer store



*Hamarøy er et kulturelt kjerneområde i Salten. Her motiv fra Tranøy og MS Lofoten i forbindelse med anløp og besøk av Hamsungården.*



*Næringsutviklingsmiljøet i Bodø er en viktig motor for å skape utvikling i hele Salten. Innovasjon Norge, fylkeskommunen, TEAM Bodø og Innovasjonsprogram Salten er alle lokalisert her.*

utviklingsmuligheter for regionen, ikke minst knyttet til næringsutvikling innen kultur og idrett. Samtidig er sektoren under press; fag- og utviklingskompetanse samt bredde og dybde i kulturtilbudet kan komme til å lide som følge av dårligere økonomi for alle andre kommuner enn Bodø.

En videreføring av dagens kommunestruktur vil kunne bygge på mange positive aspekter ved kommunenes kulturarbeid. Det generelt gode samarbeidsklimaet mellom kommunene og lag og foreninger vil trolig opprettholdes. Det vil også framover være et stort potensial for samarbeid mellom kommunene på ulike områder, og mange gode møteplasser, arenaer og anlegg vil fortsatt være tilgjengelig. Kulturaktiviteter vil sannsynligvis styrke sin betydning for etablering av arbeidsplasser, og kultursektoren vil dermed være et sentralt element i prosesser knyttet til utvikling av lokalsamfunnet. Men mulighetsrommet for dette vil være begrenset gitt både de økonomiske og demografiske utviklingstrekkene. Fraflytting, både generelt og blant ressurspersoner knyttet til kultursektoren spesielt, vil trolig utfordre kommunenes samfunnsutviklerrolle i framtiden.

### Rollen som demokratiutvikler

Det er neppe grunn til å anta at det vil skje *store* endringer på viktige lokaldemokratiske forhold i en videreføring av dagens kommunestruktur, i alle fall i overskuelig framtid. På noe lengre sikt er det likevel sannsynlig at lokaldemokratiene i regionen vil møte utfordringer. En framskrivning av utviklingstrekkene tilsier et økt legitimitetspress på lokaldemokratiet, ut fra et generelt lavere demokratisk engasjement i befolkningen og rekrutteringsproblemer i partisystemene. Disse utfordringene er ikke likt fordelt mellom Saltenkommunene.



Når det gjelder spørsmålet om rekruttering til lokalpolitikken, er det vanskelig å si om den negative trenden som er dokumentert vil forsterkes ytterligere. Det er likevel sannsynlig at rekrutteringsproblematikken vil vedvare, gitt de sannsynlige demografiske utviklingstrekkene. Steigen, Sørfold og Hamarøy vil kanskje være mest utsatt (ut fra demografiske forhold). Partifragmenteringen i Saltenkommunene har også økt over tid; flere partier er representert i kommunestyrene i dag enn tidligere. Dette er en utvikling som speiler generelle utviklingstrekk i velgeradferd i landet for øvrig. Det er neppe grunn til å hevde at dette representerer noen form for demokratisk utfordring i Saltenkommunenes overskuelige framtid. Det er heller ingen spesielle grunner til å anta at det vil inntreffe betydelige endringer i dette bildet framover, selv om vi i dag ser visse forskjeller mellom kommunene. Det er sannsynlig at Beiarn og Sørfold fortsatt vil framstå som de relativt mest homogene kommunene politisk og partimessig, sammenlignet med de øvrige Saltenkommunene.

Valgdeltakelsen i Saltenkommunene følger en nasjonal trend som har gått i retning av en til dels betydelig reduksjon over tid. Ut fra de relative forskjellene mellom kommunene i Salten er det sannsynligvis Bodø som står overfor de største legitimitetsproblemene i framtida, i alle fall om man vorutsetter at valgdeltakelsen reduseres ytterligere. Det er grunn til å minne om at representantene i kommunestyret allerede i dagens situasjon har sitt mandat fra et *mindretall* av Bodøs stemmeberettigede befolkning. Legitimitetsutfordringene for de andre kommunene i Salten framstår som mindre, men i den grad reduksjonen i valgdeltakelse tiltar er det kanskje Hamarøy, Steigen og Meløy som er mest utsatt, selv om disse har «mer å gå på» enn hva tilfellet er for Bodø.

Man skal åpenbart være forsiktig med ukritisk å framskrive slike utviklingstrekk. Men i den grad tendensene til sviktende rekruttering



**Valgdeltakelsen i Meløy Kommune er også på vei nedover slik som i de fleste andre Saltenkommunene bortsett fra Beiarn.**



**Beiarn Kommune opplever store utfordringer mht. bevaring innbyggertallet og etablering av ny næringsvirksomhet.**

til lokalpolitikken og et svekket politisk engasjement i befolkningen ytterligere tiltar, vil utfordringen være åpenbar. Lokaldemokratisk forvitring er en potensiell utfordring for samtlige kommuner i regionen. For de minste kommunene er den mest sentrale utfordringen knyttet til hvilke reelle demokratiske valgmuligheter en mer uttynnet befolkning vil ha på sikt.

#### **Hovedtrekk ved SQM-alternativet:**

- Usikkerhet knyttet til framtidig økonomi, men beregninger viser at 8 av 9 kommuner sannsynligvis vil få en reduksjon i rammeoverføringene
- Befolkningsnedgang i alle kommuner unntatt Bodø
- Næringslivsmessig vekstkraft vil først og fremst finnes i Bodø og Meløy
- Generalistkommunen vil trolig settes under økende press
- Kommunenes samfunnsutviklerrolle vil fortsatt ha ulike forutsetninger i regionen. Næringslivsmessige forhold vil trolig bety mye for forskjeller mellom kommuner
- Lokaldemokratiets rammebetingelser vil neppe endres dramatisk, men legitimiteten vil utfordres



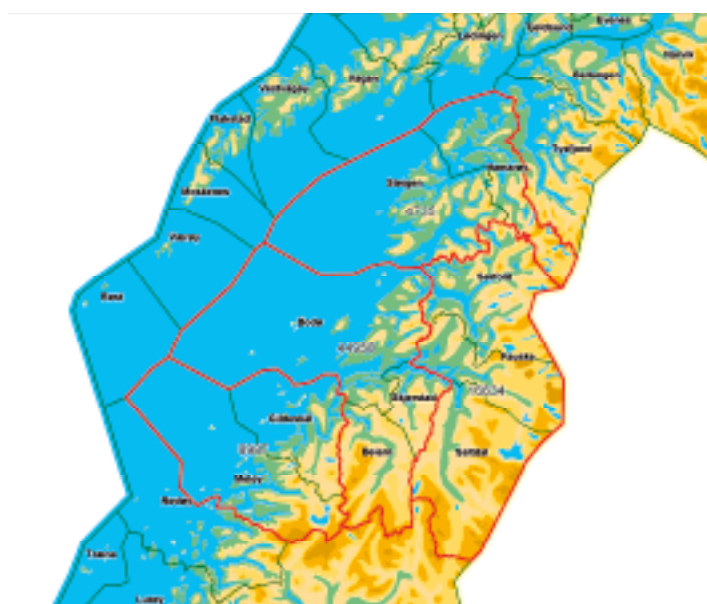
## 3.0 Regionkommunemodellen (RKM)

Hva er de viktigste trekkene ved rammebetingelsene i dette alternativet og hva betyr det for kommunens roller som tjenesteprodusent, samfunnsutvikler og demokratiutvikler?

### Med ulik hastighet mot trangere økonomi

En viktig forutsetning for RKM-alternativets økonomiske rammebetingelser er et innsparingspotensial i administrasjons-utgifter. Dersom vi antar at halvparten av besparelsene på administrasjonssiden tas ut får vi årlige besparelser målt i 2004-kroner på 14,5 mill. i denne modellen. Dette fordeler seg ca. 1,5 mill. i Søndre Salten, ca. 3,0 mill. i Ytre Salten, ca. 9,5 mill. i Indre Salten og ca. 0,5 mill. i Nordre Salten. Når det gjelder endringer i rammetilskuddet kommer RKM-alternativet bedre ut enn en videreføring av dagens modell i de 10 første årene. 10 år etter sammenslåingen vil imidlertid inndelingstilskuddet gradvis falle bort. Dette resulterer i at RKM-alternativet samlet sett kommer dårligere ut i 2021 enn det kommunene vil gjøre enkeltvis. Indre Salten kommer spesielt dårlig ut. Her er rammetilskuddet lavere i hele perioden fra 2006 til 2026 etter en sammenslåing.

Totalt sett kommer Regionkommunemodellen klart dårligst ut økonomisk av de fire hovedalternativene. Dette er den eneste modellen der det er et direkte økonomisk tap knyttet til sammenslåing fra



Regionmodellen vil bety at Saltens 9 kommuner slås sammen til 4; «Søndre Salten» sammensatt av Meløy og Gildeskål, «Ytre Salten» sammensatt av Bodø og Beiarn, «Indre Salten» bestående av Saltdal, Fauske og Sørfold samt «Nordre Salten» med Steigen og Hamarøy.

2021 og utover (alternativet Indre Salten vil gå med tap allerede fra sammenslåingen tre år i kraft). Siden tre av de fire regionkommunene vil få et beskjedent overskudd de første årene vil den økonomiske gevinsten for denne modellen som helhet være på ca 15 mill. kr pr. år de første 10 årene for deretter å ligge på rundt -20 mill. kr pr. år fra 2021.

### Større arealer, lengre avstander, mindre folk

Når det gjelder demografi viser befolkningsprognosene en til dels kraftig nedgang for tre av regionkommunene: Søndre Salten ca. 8,6%, Indre Salten ca. 7,7% og Nordre Salten ca. 14,3% mens det forventes en befolkningsvekst i Ytre Salten på ca. 13%. Som følge av at kommunene i denne modellen vil få et betydelig større areal enn i dag, blir utfordringene når det gjelder tilgjengelighet også større. I de nåværende kommunene som vil miste sine kommunesentra blir avstandene til det nye kommunesenteret til dels mye større.

### Ytre Salten – regionens økonomiske motor

Næringsstrukturen i hele RKM-alternativet domineres av Bodø sterke posisjon. Ytre Salten vil derfor bli regionens sterkeste jobbskaper (9.4 nyetableringer pr. 1000 innb.), den vil ha en befolkning med over gjennomsnittlig bruttoinntekt og ha sterk innpendling fra nabokommunene. Et høyt aktivitetsnivå i næringslivet i Ytre Salten vil utgjøre tyngdepunktet i regionens bo-, arbeids- og servicemarked.



Bodø fremstår som Saltenregionens økonomiske motor med et bredt, sunt variert næringsliv. Fylkeshovedstaden i Nordland har den sterkeste nyskapingsevnen i Salten, og står for omlag 75% av all omsetning i regionen. Store virksomheter er forsvarret, Widerøe, Nordlandsbanken og flere offentlige institusjoner.

Kommunen vil være kjennetegnet av en sunn næringsstruktur gjennom en kombinasjon av produksjonsbedrifter, tjenesteleverandører, logistikk, og bank/finans. Ytre Salten vil stå for ca 75% av all ny omsetning som genereres i regionen. Totalt sett har Ytre Salten sterkere evne til næringsutvikling enn andre alternativer. Alternativet vil ha næringsmessig bærekraft på et nivå som er tilstrekkelig til at det kan forventes en positiv næringsutvikling i fremtiden.

### Søndre Salten

#### – industrielt miljø med selvstendig bærekraft

Et viktig trekk ved næringsstrukturen i Søndre Salten er at Meløy kommune har positiv jobbskaping men en lavere nyetableringsfrekvens enn Ytre Salten. Dette er ikke et umiddelbart problem fordi større nyetableringer i Meløy delvis kompenserer for få nyetableringer. Tilgangen på nye bedrifter er imidlertid mer en halvert sammenlignet med nivået i Ytre Salten. Søndre Salten preges av at én hovednæring – industri – er dominerende. Sårbarheten er derfor til stede siden Gildeskål har relativt lav evne til å skape nye bedrifter. Som en positiv motvekt vil man her ha et godt miljø for bedriftsutvikling hvor Meløy utmerker seg med sterk samhandling mellom bedrifter og næringsutviklere med Meløy Næringsutvikling som en viktig aktør. Dette alternativet har også selvstendig næringsmessig bærekraft.

#### Indre Salten – industrielt miljø med svak bærekraft

Et sentralt trekk ved næringsstruktur og sysselsettingsutvikling i Indre Salten er lav jobbskapingsevne, noe som betyr vanskelig jobbmarked i denne kommunen. Skal fraflytting forhindres må man pendle til Ytre Salten, en tendens som har forsterket seg kraftig de siste tre årene. Disse to regionkommunene utgjør allerede i dag et



*YARA Glomfjord er en hjørnesteinsbedrift for Meløysamfunnet. Bedriften er lokalisert i Glomfjord Industripark sammen med en rekke andre virksomheter som spenner fra turistinformasjon, og forskning, via oppdrett og smoltproduksjon til høyt teknologiske produksjonsområder for solceller.*



*Kabeltrommler fra Nexans kabelfabrikk på Rognan.*

integrrert bo-, arbeids- og servicemarked. Aktivitetsnivået i næringslivet i Indre Salten preges av at én hovednæring – kraft og metallindustri – er dominerende. Det er imidlertid en stor grad av sårbarhet til stede fordi Indre Salten vil ha en lavere evne til å skape nye bedrifter enn for eksempel Ytre Salten. Som en lokal motvekt mot dette vil man ha et sterkt miljø innen bedriftsutvikling i Saltedal med sterk samhandling mellom bedrifter og næringsutviklere. Her anvendes kompetanse innen plast og industriutvikling til å skape nye bedrifter. Totalt sett har imidlertid Indre Salten vesentlig lavere næringsmessig bærekraft enn både Søndre og Ytre Salten.

#### Nordre Salten – dominert av primærnæringer

Sysselsettingsutviklingen i Nordre Salten er preget av lav jobbskapingsevne og et anstrengt arbeidsmarked. Fraflytting motvirkes til en viss grad ved befolkningens pendling til Indre og Ytre Salten. Aktivitetsnivået for næringslivet i Nordre Salten preges av ensidighet og at primærnæringene er dominerende. Et positivt trekk er dog at det er utviklet en kunnskapsinfrastruktur knyttet til landbruksnæringen som kan komme resten av regionen til nytte. Sårbarheten er allikevel stor i og med at Nordre Salten pr. i dag vil ha relativt svak evne til å skape nye bedrifter. På virkemiddelsiden står Nordre Salten i tillegg svakest av alternativene i RKM-alternativet. I overskuelig framtid vil man ikke ha verken næringshage eller inkubator lokalisert i kommunen. Dette betyr at Nordre Salten vil ha vesentlig lavere næringsmessig bærekraft i sammenliknet med både Søndre og Ytre Salten.

#### Rollen som tjenesteyter

Disse rammebetingelsene vil utgjøre en minst like stor utfordring for rollen som tjenesteproducent som det dagens kommuner opplever. Både Ytre, Søndre og Nordre Salten får en beskjeden økning i økonomisk handlingsrom på kort sikt men dårligere rammebetingelser på lengre sikt. Indre Salten, på sin side, får dårligere økonomiske rammebetingelser også på kort sikt.



**Uavhengig av hvilken kommunestrukturmodell som velges for fremtiden i Salten, vil regionen møte store utfordringer knyttet til befolkningspress i Bodø og fraflytting i distriktene.**

På den ene siden vil større kommuneenheter få en forsterket administrativ og organisatorisk kapasitet, noe som er en av forutsetningene for sammenslåingen. Dette vil isolert sett kunne gi større handlingsrom. Men det er også en forutsetning at bredden og dybden i dagens tjenestetilbud skal opprettholdes og det er ikke gitt at man klarer dette i de nye regionkommunene når utviklingen i økonomien blir så svak som prognosene viser. Kulturtjenester er for eksempel ikke lovpålagt og kan tenkes nedprioritert med dårligere økonomiske rammebetingelser. På den positive siden kan det være mulig å utvikle bredere fagmiljøer i større kommuneenheter og dermed få hevet kompetansenivået. Behovet som kommuneansatte i dag opplever i forhold til større fagmiljø og flere å samarbeide med vil kunne dekkes i noe større grad i regionkommuner.

Større grad av samordning av tjenestene innen hver ny kommune vil kunne gi enkelte synergieffekter samtidig som en sentralisering av administrative oppgaver og stillinger kan svekke kontakten mellom kommuneorganisasjonen og lokalsamfunnet. Større avstander innad i kommunene kan minske tilgjengeligheten til kulturtilbudet og føre til svekket tilhørighet og lokaldemokrati. Dessuten kan ambisjoner om større bredde og dybde i tilbudet i de sammenslåtte kommunene totalt sett gå på bekostning av det samme i enkelte lokalsamfunn.

### **Rollen som samfunnsutvikler**

Generelt er det slik at små kommuner kan få problemer med å drive næringsarbeid fordi det blir vanskelig å utvikle spesialkunnskaper og tilstrekkelig kompetanse med de ressurser en rår over. I Ytre Salten vil man ha et av de sterkeste lokale miljøene innen bedriftsutvikling hvor Bodø utmerker seg med god samhandling mellom bedrifter og næringsutviklere og et bredt nyskapingmiljø både inne teknologi og tjenesteproduksjon. Dessuten vil det største næringsutviklings-

miljøet i Saltenregionen bli å finne i Ytre Salten. Både innen virkemiddelapparatet og blant arenaaktørene er hovedtyngden lokalisert i Bodø, med Team Bodø som et aktivt selskap for næringsutvikling med et bredt tilbud. Hovedtyngden av aktørene innen regionens kunnskapsinfrastruktur er også lokalisert innenfor dette alternativet. Ytre Salten vil således ha en sentral rolle både som tilbyder og koordinator av næringsarbeidet i regionen, noe som kan komme de andre delene av regionen til nytte.

Det sentrale virkemidlet for næringsutvikling i Søndre Salten er Meløy Næringsutvikling, et aktivt selskap med et bredt tilbud. I Indre Salten har man et sterkt miljø innen bedriftsutvikling hvor næringssselskapet SALTIN er en sentral aktør. I tillegg har man Fauske Kommunes nærings- og utviklingsforetak FAUNA KF. I overskuelig fremtid har ikke Nordre Salten næringshage eller inkubator lokalisert i kommunen. Uten virkemidler a la de man har i de tre andre regionkommunene står man dermed svakere med hensyn til næringsutvikling.

I forhold til RKM-alternativet er det slik at de kommunene som i dag ikke har tilgang til næringssselskaper, næringshager eller har egen næringsetat i kommunen vil ha svært mye å vinne på å være del av en større enhet med flere ressurser for næringsutvikling. En sammenslåing til større regionkommuner vil dermed effektivisere næringsaktiviteten fra det offentlige side og ha mer slagkraft enn i dagens kommuner.

Med større kommuner vil man også kunne få større ekstern påvirkningskraft mens økt grad av samarbeid og samordning kan gi positive synergieffekter på grunn av økt administrativ kapasitet. Styrkede kultursektorer kan delta aktivt i lokale prosesser og i markedsføring av kommunene samt opprettholde et godt serviceapparat overfor lokale lag og foreninger kjennetegnet av stor aktivitet.

På den andre siden kan dårligere økonomiske rammebetingelser også føre til færre muligheter for å støtte initiativer fra frivillig sektor og næringsliv. Utviklingsmuligheter for kultur og idrett som næring kan svekkes på grunn av dårlig kommunal økonomi. Det kan bli vanskeligere å få til samlende tiltak på grunn av spredt bosetning og store geografiske avstander. Dette kan igjen føre til mer kamp og konflikt mellom bygder og steder, underbygget av manglende interkommunal identitet, det vil si en mangel på den mentale modenhet og praktiske samhandling som bør danne grunnlaget for sammenslåing.



### Rollen som demokratiutvikler

I regionkommunemodellen framstår de demokratiske utfordringene og konsekvensene som sprikende. En fellesnevner vil, som i enhver sammenslåingsprosess, være utfordringer knyttet til demokratisk representasjon over gamle geografiske skillelinjer. Sammenslåingsalternativene som er lagt til grunn for regionkommunemodellen gir ulike forutsetninger for de framtidige lokaldemokratiene.

Etter Nordlandsforskningens vurdering framstår Indre Salten som det alternativet som trolig har de største utfordringene ut fra representasjonshensyn og geografiske/lokale utfordringer knyttet til sterke stedidentiteter som til dels står i motsetning til hverandre. Alternativet kan føre til en forsterket intern konkurranse mellom steder og innbyggerne vil også kunne føle at deres identitet undergraves. Man kan stille spørsmålsteget ved om de gode forutsetningene for sammenslåing er til stede i tilstrekkelig grad. For henholdsvis Nordre og Søndre Salten er dette sannsynligvis mindre problematisk. I tilfellet Bodø/Beiarn kan periferiens interesserepresentasjon også framstå som en betydelig utfordring, men ut fra helt andre forhold enn i det indre Salten; her er det snakk om å sikre et svært lite lokalsamfunns interesser i en kommune med betydelig større «kjøttvekt» enn i de andre sammenslåingsalternativene.

Et annet forhold som peker seg ut i lys av den forventede utviklingen i de økonomiske rammebetingelsene er det som

må karakteriseres som svært begrensede (positive) effekter for demokratisk systemkapasitet – i det minste på noe lengre sikt. Dette er trolig særlig relevant for Indre Salten. Det mulige unntaket fra dette kan være en sammenslåing mellom Bodø og Beiarn, i alle fall hvis man betrakter prosessen fra Beiarns ståsted. Men dette vil i så fall være nært koblet til de organisatoriske løsninger som velges som ramme for lokaldemokratiet.

### Hovedtrekk ved Regionkommunemodellen:

- Søndre, Ytre og Nordre Salten får svakt positive økonomiske rammebetingelser på 10 års sikt men gradvis dårligere på lengre sikt mens Indre Salten får dårlige økonomiske rammebetingelser allerede på kort sikt.
- Ytre Salten får befolkningsvekst i en geografisk sett stor kommune med betydelig ekstern påvirkningskraft mens de tre andre alternativene kjennetegnes av befolkningsnedgang, stor geografisk utstrekning og en viss ekstern påvirkningskraft, dog trolig minst i Nordre Salten.
- I Ytre Salten får man en stor kommuneorganisasjon med store fagmiljøer og rimelig gode muligheter til å rekruttere kompetent arbeidskraft, mens de tre andre alternativene kjennetegnes av mindre organisasjoner, til dels små fagmiljøer og utfordringer knyttet til å rekruttere kompetent arbeidskraft.
- De fire alternativenes ambisjoner om å ivareta generalistkommunens bredde og dybde i tjenestetilbud vil settes under økende økonomisk press.
- Ytre og Søndre Salten får selvstendig bærekraft i næringslivet som er tilstrekkelig til å gi positiv næringsutvikling i fremtiden mens Indre og Nordre Salten vil få vesentlig lavere bærekraft i næringsutviklingen.
- I alle alternativer vil samfunnsutviklerrollen kunne spille på allsidig næringsstruktur og mangfoldig og aktivt kulturliv.
- Lokaldemokratiets rammebetingelser vil ikke endres dramatisk i noen av alternativene med det er lokale utfordringer i alle fire.
- Ytre Salten blir en geografisk stor kommune med en periferi hvis interesser må ivaretas organisatorisk og demokratisk mens de tre andre alternativene kan oppleve konflikt mellom bygder og steder grunnet til dels svak økonomi og manglende interkommunal identitet.



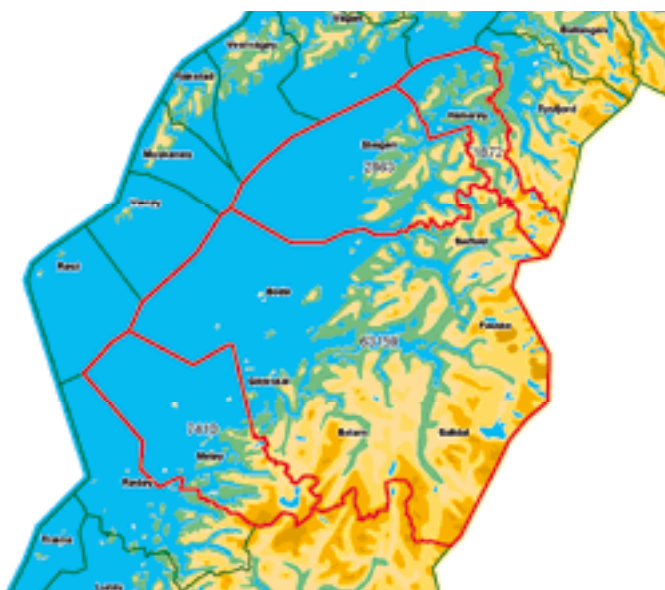
Omsorgsboliger Hamarøy Kommune.

## 4.0 Saltenfjordmodellen (SFM)

Dette alternativet innebærer en sammenslåing av de 6 kommunene Saltdal, Sørfold, Fauske, Beiarn, Gildeskål og Bodø (fjordkommunen), mens Hamarøy, Steigen og Meløy består som selvstendige kommuner.

### God økonomi, især med kommunesenter i Fauske

En realistisk besparelse i fjordkommunen (sammenslåingen av de 6 forannevnte kommuner) vil være 25 mill. kr pr. år. Når det gjelder endringer i rammetilskuddet har det stor betydning om kommunesenteret blir Fauske eller Bodø. Modellen kommer vesentlig bedre ut om kommunesenteret legges til Fauske, noe som skyldes større kompensasjon knyttet til de tre kriteriene i utgiftsutjevningen som går på avstand. Alternativet med Fauske som kommunesenter gi en samlet økonomisk gevinst på rundt 140 mill. kr pr. år de første 10 årene og deretter 95 mill. kr pr. år. Med Bodø som kommunesenter blir den økonomiske gevinsten på i overkant av 50 mill. kr pr. år de første 10 årene og deretter på rundt 25 mill. kr pr. år. Modellen gir betydelige inntektsøkninger for fjordkommunen de første 10 årene, men her er det kun alternativet med Fauske som kommunesenter som også gir et høyere rammetilskudd enn Status Quo modellen etter 15 år. De økonomiske rammebetingelsene i denne modellen innebærer med andre ord et betydelig økonomisk handlingsrom. De tre «satellittkommunene» Hamarøy, Steigen og Meløy, vil alle få en trangere



**Saltenfjordmodellen innebærer en storkommune rundt Saltenfjorden basert på et felles bo, arbeid og servicemarked, (BAS-region). Kommunen består av Beiarn, Gildeskål, Bodø, Fauske, Sørfold og Saltdal.**



**Nordlandsbanen mellom Bodø og Rognan bidrar til effektiv pendling innenfor en felles bo-, arbeids- og serviceregion rundt Saltenfjordbassenghet. Turen Bodø og Rognan tar i underkant av én time. Totalt pender ca. 3000 personer hver dag til Bodø.**

økonomi framover ifølge beregninger av endringer i rammetilskuddet for årene 2006-2021.-

Fjordkommunen vil ha en samlet befolkning på 63 923 pr. 1.1. 2005. Alternativet vil få en forventet befolkningsvekst fram til 2020 på ca. 6,8%, noe som utgjør ca. 4300 personer eller totalt ca. 68 290 innbyggere. Kommunen vil bli svært stor i geografisk utstrekning med 8.357 km<sup>2</sup>, nest størst i Norge etter Kautokeino. For Hamarøy, Steigen og Meløys vedkommende kan man i perioden fram til 2020 forvente fortsatt befolkningsnedgang: ca. 7,6% i Meløy, ca. 12,2% i Steigen og ca. 17,5% i Hamarøy. De geografiske forhold – arealer og avstander – vil ikke bli endret i dette alternativet.

### Pendlerkommune med Bodø som senter og motor for næringsliv

Næringsstrukturen i SFM-alternativet vil preges av Bodøs dominerende posisjon i regionen. Aktivitetsnivået for næringslivet i fjordkommunen vil til dels domineres av Bodø by som er regionens økonomiske motor med 70% av bedriftenes omsetning. Kommunen vil ha en sunn bredde i næringsaktiviteter og muligheter for gjensidige fordeler for aktørene i næringslivet. Dessuten vil man lokalt innen kommunen ha sterke miljøer for bedriftsutvikling. Her utmerker både Bodø og Saltdal seg med sterk samhandling mellom bedrifter og næringsutviklere. Med hensyn til sysselsettingsutvikling vet vi at Bodø er en sterk jobbskaper. Saltenfjord vil også i stor grad være selv-

forsynt med næringsrettet utviklingskompetanse. Hvorvidt dette vil veie opp for manglende jobbskaping i andre områder av kommunen eller stimulere til jobbskaping i de andre tettstedene i storkommunen er et åpent spørsmål. Totalt sett vil Saltenfjord kommune ha sterk evne til næringsutvikling sammenliknet med alternativer med mindre kommuneenheter. I denne kommunen vil det være tilstrekkelig nivå på den næringsmessige bærekraften til at alternativet kan forventes å få en positiv næringsutvikling i fremtiden.

tur, sysselsetting og kunnskapsinfrastruktur er det stor forskjell på Hamarøy og Steigen kommuner på den ene siden og Meløy på den andre. På virkemiddelsiden vil Hamarøy og Steigen stå relativt svakt sammenliknet med Saltenfjord kommune i sør. I overskuelig framtid vil man ikke ha verken næringshage eller inkubator lokalisert i disse kommunene. Samlet sett innebærer dette at Hamarøy og Steigen som frittstående kommuner vil ha vesentlig lavere bærekraft i næringsutviklingen sammenliknet med en ny Saltenfjord kommune. I Meløy kommune er et viktig trekk ved næringsstrukturen den positive jobbskapingen. Kommunen har lavere offentlig sysselsetting enn resten av regionen. Men Meløy preges av at én hovednæring – industri – er dominerende. Sårbarheten er derfor stor på grunn av relativt lav evne til å skape nye bedrifter. For øvrig finner man den sterkeste veksten målt i omsetning i Meløy og Industriparken i Glomfjord mens andelen av bedrifter i Saltenregionen med omsetningsvekt på mer en 10% er høyest i Meløy. Når det gjelder virkemidler for næringsutvikling vil kommunen gjennom Meløy Næringsutvikling ha et aktivt selskap med et bredt tilbud. Meløy kommune har i dag selvstendig bærekraft i næringslivet, og alternativet kan forventes å få en positiv næringsutvikling i fremtiden.

### Rollen som tjenesteprodusent

Gode økonomiske rammebetingelser vil kunne legge grunnlaget for mange positive prosesser i den sammenslåtte saltenfjordkommunen.



*Jordbruket i Salten sysselsetter stadig færre og brukene blir mer og mer effektive. Her fra Reipå i Meløy Kommune.*



*I Saltenfjordmodellen fremstår både Bodø og Fauske som alternativer til kommunesenter for Saltenfjordkommunen.*

Blant annet vil man på grunn av stordriftsfordeler få større administrativ kapasitet og fleksibilitet. Videre ligger det til rette for større og bredere, kompetansemiljøer samt muligheter for mer spesialisert kompetanse i denne kommunen. Man må også ta høyde for at denne kommunen vil bli svært stor i utstrekning, noe som skaper økt koordinerings- og informasjonsbehov. Størrelsen kan bli en utfordring i forhold til distriktene fordi store avstander og spredt befolkning vanskeliggjør tilgjengeligheten i tjenestetilbudet for enkelte brukergrupper. Også bredden og dybden i kommunens mange tjenestetilbud kan bli dårligere for små steder og utkantsteder, fordi de i en så stor kommune ikke når opp i konkurransen med større og mer sentrale steder. Den store avstanden det vil bli mellom kommuneadministrasjon og lokalsamfunnene vil også kunne ramme det frivillige kultur og idrettsliv. Men dersom man finner gode organisasjonsløsninger og får god geografisk spredning av stillinger og ressurser, kan man utnytte det nye økonomiske handlingsrommet samtidig som man opprettholder fordelene ved dagens løsninger.

I Hamarøy, Steigen og Meløy antas det at de tre kommunene vil videreføre dagens modell. Den administrative kapasiteten vil neppe øke. Kommunene uttrykker et ønske om mer og tettere faglig samarbeid, noe som i dette alternativet i beste fall kan realiseres gjennom tettere interkommunalt samarbeid med storkommunen i sør. Som nevnt er det beregnet at disse kommunene vil få dårligere økonomiske rammebetingelser i årene som kommer. Dette vil kunne føre med seg en del negative virkninger. Blant annet er det grunn til å frykte at kultur og idrett, og andre ikke lovpålagte oppgaver, vil få mindre tilskudd. Dette kan igjen føre til at det blir vanskelig å holde på kvalifisert arbeidskraft, og at kunnskapsinfrastrukturen i kommunene forringes.





**En Saltenfjordkommune vil måtte håndtere et stort antall «lokalkulturer». En felles Saltenidentitet vil trolig ikke være en forutsetning for å få iverksatt en vellykket sammenslåingsprosess.**

### Rollen som samfunns- og demokratiutvikler

En kommune av denne størrelse vil fordre nytenking om hva en kommune er og skal være. Også den kommunale identiteten vil få endrede vilkår. En felles Saltenidentitet er trolig ikke nødvendig for en vellykket sammenslåing. Derimot er det viktig å ivareta og styrke de eksisterende lokale identiteter. Dette ses på som viktig for bosetning og trivsel, og er av avgjørende betydning for stedenes og regionens framtid. Demografi og geografi vil i en slik kommune stille helt nye krav til lokal organisering og desentralisering av kommunens oppgaver. Det vil være helt nødvendig for blant annet lokaldemokratiet at alle de nåværende kommunesentra beholder en stor del av de funksjoner de har i dag. Også innen kultur og idrettsektoren er dette nødvendig dersom man ikke vil risikere å rasere tilbudet og de positive ringvirkninger arbeidet i denne sektoren har i lokalsamfunnene i dag. Den omfattende strukturendringen denne modellen krever skiller seg i liten grad fra Saltenkommunemodellen (omtalt nedenfor) både hva forutsetninger og konsekvenser angår.

De demokratiske utfordringene knyttet til dette inndelingsalternativet vil i prinsippet ikke skille seg fra de øvrige modellene, men spørsmålet om geografisk/territoriell representasjon vil sannsynligvis bli sterkere aksentuert, og representerer utvilsomt en mer kompleks utfordring enn de fleste andre alternativene. Følgelig framstår spørsmålet om desentralisert beslutningsmakt som et viktigere spørsmål. Geografisk-politiske skillelinjer ut fra potensielle fordelingskonflikter knyttet til tjenestetilbud og

lokalsamfunnsutvikling kan også tenkes å bli en demokratisk utfordring når så mange kommuner slås sammen.

En såpass stor enhet som denne kommunen vil bli, kan føre til redusert demokratisk påvirkningskraft i småsamfunnene. Hvis vi legger beregningene av den nye kommunens økonomiske handlingsrom til grunn, er det likevel ingen automatikk i dette. Den betydelige økningen i økonomisk handlingsrom – og dermed også i potensiell demokratisk handlingskapasitet – betyr sannsynligvis at det finnes et godt grunnlag for å sikre en rimelig fordeling av tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver. Mye vil avhenge av de politiske valg som gjøres tidlig i sammenslåingsprosessen. Hvis dette er valg som oppleves å sikre løsningen av velferds- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnene, er det også sannsynlig at de representasjonsmessige utfordringene vil innebære mindre av et opplevd demokratisk problem i kommunens periferi.

I fjordkommunens rolle som samfunnsutvikler er det økonomiske handlingsrommet vesentlig. Som følge av flere ressurser kan man forvente en økning i ekstern påvirkningskraft, og større tyngde til å generere store infrastrukturprosjekter. Innen fag og utviklingskompetanse vil det ligge store muligheter gjennom store miljøer og gode rammebetingelser. Samtidig må man være oppmerksom på at kommunens størrelse nødvendigvis vil føre til minsket kommunal tilstedeværelse. Dette vil kunne forringe kommunens muligheter til å plukke opp strømninger og støtte opp om lokale initiativ fra foreninger og næringsliv. Samlende aktiviteter og felles tilhørighet og identitet vil også kunne bli vanskelig i en kommune med så store avstander.

De tre «satellittkommunene» – Hamarøy, Steigen og Meløy – vil i utgangspunktet stå overfor de samme utfordringene som i Status Quo-modellen. Men når disse kommunene må forholde seg til en ny storkommune som nabo, åpnes det for nye problemstillinger. En



**Sagaspletet i Steigen er et av flere festivaler og kulturarrangement i Salten. Andre festivaler er Blåfrostfestivalen i Saltdal, Mons Petterfestivalen i Sulitjelma og Musikkfestuka i Bodø.**

slik modell vil sannsynligvis representere økte utfordringer for de tre kommunene når det gjelder muligheten for å koble seg til regionale utviklingsprosesser i Salten. Modellen vil sannsynligvis også ha stor betydning for samhandlingen mellom kommunene i regi av regionrådet. For Hamarøy, Steigen og Meløy vil det åpenbart være færre allianser å spille på i en regional sammenheng. Det er ikke gitt at dette vil representere endringer i «regional gjennomslagskraft» for de tre kommunene, men sannsynligvis vil muligheten for å påvirke regionens (og derigjennom egen) utvikling svekkes. I så måte er det grunn til å anta at modellen representerer en større utfordring for Steigen og Hamarøy enn for Meløy. Dette har å gjøre med ulike forutsetninger mellom kommunene, både av demografisk og næringsmessig art. Meløy befinner seg således i en situasjon som må karakteriseres som relativt gunstigere; kommunen representerer utvilsomt et sterkere tyngdepunkt i kraft av sitt befolkningsgrunnlag, og har også et næringsmessig/industrielt fundament som mangler i de to andre kommunene. Dette kan gjøre Meløy til en mer «interessant» samarbeidspartner for den store fjordkommunen.

Rent generelt synes Saltenfjordkommunemodellen å peke i retning av en utvikling preget av et A-lag og tre B-lag, i alle fall når vi tar demokratisk systemkapasitet i betraktning. Forskjellen i handlingsbetingelser vil høyst sannsynlig utvikle seg forskjellig mellom den store fjordkommunen og dens tre «satellitter».

Enkelte vil kanskje hevde at dette er en variasjon over et kjent tema; regionen preges allerede i dag av en stor kommune i spissen for regionens utvikling. Poenget her er at denne dynamikken høyst sannsynlig vil forsterkes gitt at Saltenfjord-modellen velges som løsning. Ut fra en mer snever lokaldemokratisk forståelse er det riktignok liten grunn til å hevde at «satellittkommunenes» utfordringer vil endres vesentlig fra de man vil stå overfor hvis kommunestrukturen *ikke* endres.

### Hovedtrekk ved Saltenfjordkommunemodellen:

- For «fjordkommunen» i denne modellen er det grunn til å forvente gode økonomiske rammebetingelser, spesielt gunstig med Fauske



**Bodø er det mest sentrale kommunikasjonsknutepunktet i Nord-Norge. Bodø Lufthavn er nav i et større tilbringersystem, mens jernbanen og sjøtransporten har gode omlastingsforhold i Rønvika. Ferge og hurtigbåttrafikken er sentral for de reisende.**



**Straumen i Sørfold kommune.**

som kommunesenter. De tre «satellittene» Hamarøy, Steigen og Meløy vil sannsynligvis oppleve dårligere økonomiske rammebetingelser

- «Fjordkommunen» vil ha økt administrativ kapasitet, eksternt påvirkningskraft og faglig tyngde og ha store utviklingsmuligheter for kultur og idrett som næring. Tilgangen på gode hjelpere innen støtteapparatet for næringsutvikling kan betegnes som god når man ser fjordkommunen under ett. Men det er store forskjeller avhengig av *hvor* i kommunen en befinner seg.
- For Hamarøy, Steigen og Meløys vedkommende vil det være stor forskjell i graden av samhandling den enkelte kommunen har med næringslivet. I motsetning til Meløy, vil Steigen og Hamarøy sannsynligvis ikke ha tilstrekkelig økonomisk bærekraft til at disse kommunene kan forventes å få en positiv næringsutvikling i fremtiden.
- I «fjordkommunen» gir store geografiske avstander utfordringer for lokalt demokrati, bredde og dybde i tjenestetilbudene samt felles tilhørighet og samlende aktiviteter.
- «Satellittkommunene» kan oppleve økt avmakt i forhold til en stor nabo. Men kommunene vil samtidig kunne ha god kontakt med lokalt kulturliv og evne til å plukke opp strømninger fra frivillig sektor og næringsliv.



**Fauske sentralskole.**



## 5.0 Saltenkommunemodellen (SKM)

I Saltenkommunemodellen slås alle de 9 nåværende kommunene sammen til én storkommune med Bodø som kommunesenter. Hva er de viktigste trekkene ved rammebetingelsene i dette alternativet og hva betyr det for kommunens roller som tjenesteprodusent, samfunnsutvikler og demokratiutvikler?

### Økonomiske rammebetingelser

SKM er den av modellene som totalt sett kommer best ut økonomisk. Salten som storkommune får et vesentlig høyere rammetilskudd i hele perioden. De første 10 årene vil rammetilskuddet ligge vel 125 mill. kr høyere årlig enn det samlede rammetilskuddet til kommunene som enkeltkommuner ville gjort. Etter at inndelingstilskuddet er borte vil årlig rammetilskudd være om lag 50 mill. kr høyere. Ved en større kommune er det også mulig å oppnå reduserte administrasjonsutgifter pr. innbygger. Tar en hensyn til dette, vil det årlig kunne frigjøres økonomiske ressurser i størrelsesorden 150 mill. kr de første 10 årene og rundt 95 mill. kr etter at inndelingstilskuddet faller bort etter 15 år.

### Demografiske forhold og geografisk størrelse og avstander

Kommunen vil bli svært stor i geografisk utstrekning: med et areal på 11.277 km<sup>2</sup> bli dette alternativet ca. 16% større en dagens største kommune Kautokeino (9704 km<sup>2</sup>). SKM vil ha samme størrelse



*En storkommune i Salten innebærer at alle 9 dagens kommuner slår seg sammen. En slik modell vil bli Norges største kommune i areal med sine 11700 km<sup>2</sup>. Dett er like stort som fylkene Østfold, Vestfold og Akershus til sammen. Målt etter antall innbyggere vil Saltenkommunen bli landets sjette største og få ca. 75 000 innbyggere, -mao. like stor som Kristiansand.*



**Bodø er sentrum for handelsaktiviteten i Salten. Andre sentrale handelssteder er Fauske, Rognan og Ørnes.**

som fylkene Østfold, Vestfold og Akershus til sammen. Med hensyn til folketall vil dette alternativet med til sammen 75 000 innbyggere bli den 7. største kommunen i landet – på størrelse med Kristiansand. Kommunen vil få en forventet befolkningsvekst fram til 2020 på ca. 4,2%, noe som utgjør ca. 3200 personer.

### Næringsstruktur, sysselsetting og kunnskapsinfrastruktur

SKM vil omfatte to områder med selvstendig bærekraft i næringslivet, Bodø og Meløy. Her er det tilstrekkelig nivå til at alternativet totalt sett kan forventes å få en positiv næringsutvikling i fremtiden. Bodø er regionens økonomiske motor med 70% av bedriftenes omsetning og 75% av all ny omsetning. Disse to områdene utmerker seg også med hensyn til jobbskaping. Bodø er en sterk jobbskaper med 9.4 nyetableringer pr 1000 innbyggere i kommunen, mens Meløy også har positiv utvikling. Mobiliteten blant arbeidstakerne har økt. Pendlingen i regionen er mer enn fordoblet i løpet av de siste tre årene, og Bodø har sterk innpendling fra de regionen. Noen av avstandsulempene i forhold til kunnskapsinfrastruktur kan reduseres gjennom nettverksorganisering støttet av av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT). SKM har totalt sett sterkere evne til næringsutvikling enn de andre alternativene. Men veksten vil nok stort sett komme der en har større næringsmiljøer i utgangspunktet.

### Rollen som tjenesteprodusent

Hvilke konsekvenser vil SKM ha for kommunenes rolle som tjenesteprodusent? Modellen vil føre til større administrativ kapasitet og fleksibilitet. Dette vil gi større handlingsrom, noe som muliggjør



større bredde og dybde i tjenestetilbudet. Samtidig vil tilgjengelighet til tjenestene bli en utfordring med de store geografiske avstandene. Bruk av IKT og bredbåndsinfrastruktur i elektronisk tjenesteyting kan motvirke dette. Utfordringene og handlingsrommet vil være rimelig like for både Saltenfjordmodellen og Saltenmodellen.

Det vil være mer rom for å heve kompetansenivået, og å få større fagmiljøer. Større grad av samordning av tjenestene vil kunne gi gode synergieffekter. Det er imidlertid en fare for at sentralisering av administrative oppgaver og stillinger kan føre til mindre kontakt mellom kommune og lokalsamfunn. Nærheten mellom frivillige/aktører og beslutningstakere er en viktig forutsetning for å holde på motivasjon og engasjement i miljøene. Det er viktig at dette tas hensyn til under en reorganisering.

### **Rollen som samfunnsutvikler**

Når det gjelder kommunens rolle som samfunnsutvikler med fokus på kultur- og næringsutvikling vil samarbeid og samordning gi mange positive synergieffekter i denne modellen. Den eksterne påvirkningskraften vil sannsynligvis bli stor i denne kommunen. Gjennom store miljøer og gode rammebetingelser vil det ligge godt til rette for utvikling av fag- og utviklingskompetanse. Lokalt i den enkelte kommune finner vi sterke miljøer innen bedriftsutvikling. Her utmerker Bodø, Saltdal og Meløy seg med sterk samhandling mellom bedrifter og næringsutviklere. Men en ulempe i forhold til næringsutvikling er at evnen til å plukke opp strømninger og støtte opp om lokale initiativer kan bli dårligere på grunn av kommunens størrelse. Det vil være en betingelse av frigjorte administrative ressurser kanaliseres til infrastrukturbygging.

Det kommunale næringsutviklingsbidraget kan trolig styrkes ved å satse på utvikling av regionale institusjoner og arenaaktører som kan fungere som møteplass i forhold til nyetablering og næringsutvikling. Det prosessmessige bidraget i samspillet med de øvrige utviklingsaktørene er antakelig viktigere enn spørsmålet om kommunestrukturen i seg selv som premiss for nærings- og samfunnsutvikling og som motvekt mot uttynning.

Lokalt i dagens kommuner finner vi også sterke miljøer innen kultur og kulturutvikling. Også her blir kommunens størrelse en utfordring med hensyn til å plukke opp strømninger og støtte opp om lokale initiativer. Derfor er det viktig at Saltenkommunen i rollen som samfunnsutvikler finner gode organisatoriske løsninger som kan støtte opp under dagens høye aktivitetsnivå. Dette vil ha stor betydning for å skape og opprettholde bolyst og trivsel i de mange lokalsamfunnene i Salten.

### **Rollen som demokratiutvikler**

Ut fra et demokratiperspektiv vil en mulig fordel ved SKM være at regionen som sådan står samlet i forhold til omverdenen. SKM vil åpenbart representere et betydelig tyngdepunkt i så vel fylkes- som landsdels-sammenheng. Selv om den framtidige oppgavefordelingen er usikker, vil en storkommune måtte bli en betydelig aktør. En Saltenkommune vil dermed ha større muligheter til å drive med regional utvikling, og mulighetene til å påvirke sine framtidige rammebetingelser vil trolig styrkes.

Det største problemet med SKM for kommunens rolle som demokratiutvikler er at store enheter vil begrense den demokratiske handlingskraften. En annen ulempe med alternativet er at det kan bli vanskelig å gjennomføre samlende aktiviteter og skape felles tilhørighet som følge av store geografiske avstander. SKM kan også føre til en svekkelse av lokal identitet og tilhørighet. Det er imidlertid enighet blant kommunene i regionen om at det trolig ikke er nødvendig å utvikle en felles Saltenidentitet for å få til en vellykket sammenføring. I SKM vil det bli vanskeligere å ivareta periferiens interesser. Problemet med å sikre periferiens stemme vil bestå som en prinsipiell utfordring, uavhengig av hvor godt det kommunale tjenestetilbudet måtte sikres i kommunens mange bygdesamfunn. Det er derfor ikke urimelig å forvente at dette alternativet være det som i aller sterkest grad vil bidra til å sette søkelyset på hvilken beslutningsmakt som skal desentraliseres, på hvilket geografisk nivå denne i så fall skal lokaliseres, og hvor vidtrekkende et slikt desentralisert demokrati skal være i sitt innhold.

### **Hovedtrekk ved Saltenakommunemodellen:**

- Gode økonomiske rammebetingelser
- Større administrativ kapasitet, ekstern påvirkningskraft og faglig styrke
- Store utviklingsmuligheter for kultur og idrett som næring
- Alternativet har totalt sett sterkere evne til næringsutvikling enn de andre alternativene
- Tilgangen på gode hjelpere innen støtteapparatet for næringsutvikling kan betegnes som god når man ser alternativet under ett. Men det er store forskjeller avhengig av hvor i Saltenkommunen en befinner seg.
- Avstand mellom kommune og lokalsamfunn kan føre til dårligere kommunikasjon og samhandling
- Store geografiske avstander gir utfordringer for lokalt demokrati, bredde og dybde i tilbudene samt felles tilhørighet og samlende aktiviteter

## 6.0 Ny kommunestruktur – et verdivalg

Nordlandsforskningens oppgave i dette utredningsarbeidet har ikke vært å gi en anbefaling av en spesifikk modell, men å peke på sterke og svake sider ved de ulike alternativene. Valget av en framtidig kommunestruktur er selvsagt et politisk spørsmål – som på mange måter innebærer et verdivalg. For enkelte vil en endret kommunestruktur oppleves som en løsning på et problem. For andre kan endringen oppleves å innebære en forverring. Dette skyldes ikke bare at slike endringer kan røre ved etablerte maktstrukturer; det skyldes også at kommunesammenslåinger vil vektlegge enkelte verdier mens andre undertrykkes. Som nevnt innledningsvis vil spørsmålet om kommunestruktur kanskje ha særlig betydning for forholdet mellom to grunnleggende verdier – effektivitet og demokrati. Men, som vår vurdering av de ulike modellene for kommunestruktur i Salten viser, er sammenhengen neppe enkel og entydig. Både effektivitet og demokrati er verdier som kan forstås på ulike måter.

Et valg av ny kommunestruktur for regionen må åpenbart sees i sammenheng med det mulighetsrommet som en videreføring av dagens kommunestruktur gir. Selv om det knytter seg usikkerhet til de framtidige rammebetingelsene for kommunesektoren, er det likevel rimelig å anta at mange av de utfordringene som kommunene står overfor i dag også vil være tilstede i overskuelig framtid. På et mer generelt plan knytter det seg en utfordring til å ivareta generalistkommunen som funksjonelt prinsipp for kommunene. For Saltens vedkommende knytter dette seg til at regionens utviklingspotensial ikke er likelig fordelt; befolknings- og næringsmessig vil tyngdepunktet rundt Bodø – og til en viss grad Meløy – forsterkes. Og selv om det er store usikkerhetsfaktorer knyttet til kommunenes økonomiske rammebetingelser, antyder vår beregninger en negativ

utvikling i rammeoverføringene for de fleste kommunene i Salten. I så fall er dette en utvikling som vil ha betydning for kommunenes handlingskapasitet.

Spørsmålet er hvordan en alternativ kommunestruktur kan tenkes å påvirke dette bildet. Totalt sett framstår regionkommunen som et alternativ som sannsynligvis vil ha begrensede muligheter til å påvirke framtidig utvikling – sammenlignet med en videreføring av dagens kommunestruktur. Men som vi har sett er dette en modell som også omfatter stor variasjon mellom ulike inndelingsalternativer; indre Salten ser for eksempel ut til å ha de klart svakeste forutsetningene for framtidig utvikling gitt en slik modell.

Den store Saltenkommunen – og langt på vei også fjordkommunealternativet – rommer derimot langt større muligheter for å utvikle regionens handlingskapasitet. Langt på vei kan dette begrunnes i de forventede økonomiske effektene av en sammenslåing – som vil være betydelige. Hvordan dette potensialet *brukes* er et politisk spørsmål, men potensialet representerer muligheter for både å sikre tjenestetilbud og drive lokalsamfunnsutvikling. Likevel er det en pris å betale. Først og fremst handler dette om tapt nærhet mellom kommunens beslutningstakere og lokalbefolkning og bygder. Selv om denne nærheten på langt nær er uten problemer – i et lokaldemokratisk perspektiv kan nærheten også bli for tett – vil en storkommune i regionen kunne ha konsekvenser for både lokal påvirkningsevne og kommunens evne til å gjøre lokale tilpasninger. Heri ligger verdivalget. Slike valg må avgjøres av regionens politikere. Nordlandsforskning håper at det gjennomførte utredningsarbeidet kan bidra til den debatt som nødvendigvis må komme.







